



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 03.06.1998
COM(1998) 353 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS – PARA UMA ESTRATÉGIA DA UE
PÓS-QUIOTO

Índice

Questões-chave

- Processo de formulação de uma estratégia
- Implementação – Partilha de responsabilidades
- Mecanismos flexíveis
- Vigilância
- Dimensão externa
- Próximas etapas

1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1 O impacto de Quioto.....	6
1.2 Desenvolvimento da formulação de uma estratégia	8
2. ELEMENTOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DA UE.....	9
2.1 Critérios principais	9
2.2 Uma abordagem abrangente para as políticas e medidas	10
2.2.1 Gás a gás.....	11
2.2.2 Sectores.....	13
2.3 Áreas políticas fundamentais para implementação.....	15
2.4 Mecanismos flexíveis	21
2.4.1 Participação dos Estados-Membros e da Comunidade num regime internacional de transacção de licenças de emissão.....	22
2.4.2 Utilização da Aplicação Conjunta e do Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor no cumprimento dos compromissos da UE	24
2.4.3 Conclusões sobre a aplicação dos mecanismos flexíveis na Comunidade.....	24
2.5 Vigilância.....	25
2.5.1 Vigilância em relação ao cumprimento dos compromissos	25
2.5.2 Vigilância em relação aos mecanismos flexíveis	26

3.	DIMENSÃO EXTERNA DA ESTRATÉGIA DA UE	27
3.1	Negociações internacionais dos mecanismos flexíveis	27
3.1.1	Objectivo para Buenos Aires	27
3.1.2	Elegibilidade para participar num sistema de negociação internacional aberto, transparente e não discriminatório	27
3.1.3	Abordagem por etapas	28
3.1.4	Complementaridade.....	28
3.1.5	Como conseguir que as negociações resultem tanto económica como ambientalmente.....	29
3.1.6	Disposições de conformidade com o Protocolo para os mecanismos flexíveis.....	30
3.1.7	Utilização internacional de instrumentos relacionados com projectos (Aplicação Conjunta e Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor) com vista à satisfação dos compromissos	30
3.2.	Reforço do diálogo internacional.....	31
4.	PRÓXIMAS ETAPAS	33

Questões-chave

Processo de formulação de uma estratégia

Na sequência da cimeira de Quioto, a União Europeia tem agora de desenvolver uma estratégia pós-Quioto com o fim de respeitar os compromissos que assumiu no Protocolo. A Comissão ainda não possui todos os elementos para poder apresentar uma estratégia de implementação pormenorizada. Por isso, a presente Comunicação constitui uma primeira análise do modo como uma tal estratégia deve ser configurada.

Uma estratégia abrangente deverá ter em conta todas as disposições do Protocolo, incluindo as que ainda necessitam de uma maior elaboração, nomeadamente os chamados mecanismos flexíveis. A análise deve incluir todos os sectores da economia da UE, as áreas de acção possíveis e a dimensão internacional.

Para desenvolver esta estratégia, a Comunidade e os Estados-Membros têm de iniciar um processo interactivo através do qual seja possível estabelecer um quadro comunitário para coordenar as acções respectivas, fazer intercâmbio de dados, acompanhar os progressos realizados e identificar áreas de acção para cumprir os compromissos. Um primeiro passo importante será chegar a acordo sobre os critérios mais importantes que a estratégia comunitária deverá respeitar.

Implementação – Partilha de responsabilidades

Os Estados-Membros têm a responsabilidade capital no cumprimento do objectivo de redução estabelecido em Quioto. A Comunidade, na qualidade de signatária e parte futura do Protocolo, tem a responsabilidade de garantir que as acções dos Estados-Membros são coerentes com o Tratado e que as suas obrigações são cumpridas de acordo com o Protocolo. Tem também um papel importante no complemento, reforço e apoio das acções dos Estados-Membros, com políticas e medidas comuns e coordenadas.

Um modo possível de cumprir o objectivo seria o desenvolvimento de políticas e medidas eficientes do ponto de vista económico, em todos os sectores e para todos os gases, tendo em vista a realização do objectivo global. A existência de objectivos indicativos para os diversos sectores e gases, derivados da combinação das políticas e medidas economicamente mais eficientes, poderia ajudar a definir a responsabilidade de cada sector e fornecer, assim, um padrão de comparação útil para vigiar os progressos e mobilizar a acção política.

Quanto aos mecanismos de flexibilidade, uma tal abordagem também iria facilitar a designação da parte das emissões totais que pode ser negociada, caso se decida autorizar as pessoas jurídicas a participarem na transacção de licenças de emissão. Seja como for, é necessária uma melhor integração das preocupações com as alterações climáticas nas políticas sectoriais, como foi salientado na Comunicação da Comissão relativa à integração ambiental, apresentada na cimeira de Cardiff.

A UE precisa de conhecer, por conseguinte, que medidas os Estados-Membros estão a tomar para atingirem os seus objectivos e de que modo estão a fazê-lo. A Comunidade pode contribuir para este esforço.

Mecanismos flexíveis

Os mecanismos flexíveis podem desempenhar um importante papel no cumprimento dos compromissos a um menor custo, salvaguardando assim a competitividade da indústria da UE. A existência da “bolsa” da UE não impede a Comunidade de participar plenamente total na transacção internacional de emissões. Além disso, a dimensão particular da Comunidade pode justificar a adopção de outras regras ou orientações a respeito do mercado interno, da ajuda estatal e da legislação ambiental existente. Uma abordagem comunitária para a transacção de emissões poderia facilitar também a aplicação administrativa do sistema e prevenir o aparecimento de novas barreiras comerciais.

Em Buenos Aires devem concentrar-se esforços na definição dos requisitos mínimos que cada Parte ou entidade privada deve preencher para poder participar na negociação internacional. Estas regras, especialmente as relativas à observância dos compromissos, devem ser suficientemente rigorosas para garantir o cumprimento dos objectivos ambientais do Protocolo e suficientemente simples para não constituírem um fardo desnecessário. Uma vez que aquilo que foi acordado internacionalmente irá determinar a actuação possível da Comunidade, esta deve tentar influenciar construtivamente as regras e modalidades dos mecanismos flexíveis.

A falta de experiência na transacção plurinacional de emissões e as incertezas quanto às emissões de alguns gases e a algumas fontes aconselham uma abordagem por etapas. Torna-se, também, necessário definir a utilização, no Protocolo, do termo “complementar” relativamente à contribuição dos mecanismos flexíveis.

A Aplicação Conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor podem constituir contributos valiosos para o cumprimento dos objectivos comunitários, mas as suas regras e modalidades devem ser coerentes com as da transacção de emissões, tanto a nível comunitário como internacional e garantir a sua eficácia ambiental.

Vigilância

O mecanismo de vigilância da UE tem de ser reforçado de modo a proporcionar um quadro para o acompanhamento dos progressos, a realização de avaliações periódicas e a análise por especialistas independentes, de modo a garantir que a UE está a respeitar os seus compromissos, bem como para a utilização dos mecanismos flexíveis. Esse mecanismo exigirá um envolvimento muito maior da Comunidade, tendo em conta a necessidade de respeitar o seu próprio objectivo e garantir oportunidades de concorrência equitativas dentro da Comunidade.

Dimensão externa

A UE necessita de reforçar o seu diálogo com as outras partes, de modo a garantir a ratificação do Protocolo. O desenvolvimento de uma posição da UE sobre a participação dos países em desenvolvimento e os possíveis compromissos voluntários de países mais avançados assumirão uma importância particular.

Próximas etapas

É necessário resolver várias questões-chave para que seja possível definir uma estratégia pós-Quito eficaz da UE.

Pede-se, pois, ao Conselho que:

- **aprove os critérios fundamentais para avaliar a estratégia da UE relativa às alterações climáticas;**
- **analise se os objectivos sectoriais a nível comunitário devem ter um papel significativo na estratégia pós-Quito;**
- **aprove as áreas destacadas na presente comunicação como aquelas em que é necessário actuar e adopte as medidas comunitárias necessárias, a começar pelas que já foram propostas pela Comissão, e reconheça a necessidade de adopção de medidas a nível nacional;**
- **apoie a introdução de mecanismos flexíveis de uma forma faseada e coordenada a nível comunitário;**
- **aprove o objectivo da inclusão gradual de entidades privadas, ao longo do tempo, e reconheça que, uma vez que a utilização nacional de mecanismos flexíveis deverá respeitar o direito comunitário, será desejável que exista um enquadramento comunitário para salvaguardar o mercado interno;**
- **reconheça que a definição de “complementar” terá implicações para a eficiência económica da estratégia global da UE;**
- **defenda a necessidade de um reforço considerável do sistema de vigilância da Comunidade quer para acompanhar os progressos em matéria de aplicação, quer para implementar os mecanismos flexíveis;**
- **apoie as orientações apresentadas na presente comunicação a respeito da dimensão externa da estratégia comunitária, como base para a formulação da posição negocial da UE em Buenos Aires;**
- **subscreva as prioridades definidas no presente documento para um reforço do diálogo com países terceiros.**

Os marcos fundamentais no tocante à construção de uma estratégia da UE em relação às alterações climáticas são os seguintes:

- no final de 1998, os Estados-Membros fornecerão informações sobre as suas estratégias e aquilo que esperam da Comunidade;
- na primeira metade de 1999, será apresentada uma segunda Comunicação relativa a uma estratégia da UE em matéria de alterações climáticas.

1. INTRODUÇÃO

Em Outubro de 1997, a Comissão apresentou uma Comunicação “Alterações climáticas - a abordagem da UE para Quioto”¹ que serviu de base à posição negocial da União Europeia (UE) em Quioto. A análise efectuada mostrava que uma redução de 15% num conjunto de três gases - dióxido de carbono (CO₂); metano (CH₄) e óxido de azoto (N₂O) - no ano 2010 relativamente a 1990 era tecnicamente exequível e economicamente viável, desde que os outros países industrializados fizessem esforços semelhantes.

Na Comunicação de Outubro de 1997 afirmava-se que, após a cimeira de Quioto, a Comissão iria desenvolver uma estratégia mais pormenorizada sobre as alterações climáticas, com base numa ampla análise dos elementos pertinentes. A presente Comunicação contribui para o lançamento das bases para o desenvolvimento de uma estratégia efectiva em matéria de alterações climáticas. Tendo em conta o Protocolo de Quioto, ela aborda os elementos mais importantes de uma estratégia de implementação comunitária e a dimensão externa dessa estratégia

1.1 O impacto de Quioto

A UE conseguiu alcançar alguns dos seus objectivos de negociação em Quioto, nomeadamente a aceitação, pelos principais concorrentes da UE e pelos seus parceiros comerciais, de objectivos juridicamente vinculativos semelhantes ao próprio compromisso assumido pela UE. Este facto garantiu a salvaguarda da competitividade da Comunidade, que era uma das suas maiores preocupações. Todavia, em relação a vários aspectos importantes, o texto final do Protocolo² acordado em Quioto incluía algumas disposições, em especial os chamados mecanismos flexíveis, que não estavam incluídos na abordagem da UE para Quioto. É necessário incorporar todos estes elementos e as suas possíveis implicações numa estratégia da UE pós-Quioto. Os que merecem uma atenção particular são:

¹ COM(97) 481 final de 01.10.1997

² Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão «An Analysis of the Kyoto Protocol» (Uma análise do Protocolo de Quioto – Sec (1998) 467 de 13.03.98

- Os objectivos de redução das emissões da Comunidade Europeia e dos Estados-Membros, bem como dos outros países industrializados, são juridicamente vinculativos nos termos do Protocolo, enquanto que nos termos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CNUAC) não existia uma obrigação jurídica das partes no sentido de um regresso efectivo aos níveis de emissões³ de 1990.
- Os compromissos da UE e dos seus Estados-Membros estendem-se a um conjunto de seis gases em vez de três. Os três gases adicionais (industriais) são os hidrofluorcarbonetos (HFC), perfluorcarbonetos (PFC) e hexafluoreto de enxofre (SF₆). A redução das emissões destes três gases pode ser comparada com os valores de 1990 ou de 1995. O Protocolo inclui também disposições para a inclusão de sumidouros, embora isto ainda seja controverso e necessite de estudos mais pormenorizados, o que irá permitir, em princípio, a inclusão da absorção do carbono pelas florestas e solos agrícolas, nos cálculos da redução de emissões pelas partes.
- A UE e os Estados-Membros comprometeram-se a reduzir as emissões dos seis gases incluídos neste conjunto em 8% relativamente aos níveis de 1990, no período de 2008-2012 e não numa data fixa (isto é, 2010). Além disso, devem realizar-se progressos demonstráveis até ao ano de 2005.
- Uma disposição fundamental do Protocolo, para a UE, é o artigo 4º, referido normalmente como a “bolsa” da UE, o qual permite que a UE e os Estados-Membros satisfaçam os seus compromissos em conjunto, através de um compromisso diferenciado entre os Estados-Membros (*burden sharing* – repartição dos encargos). Os termos da repartição destes encargos devem ser comunicados no momento da ratificação e estão efectivamente congelados durante o primeiro período do compromisso (2008-2012). Tanto a UE como os Estados-Membros possuem objectivos juridicamente vinculativos e partilham a responsabilidade pelo seu cumprimento. Se esses objectivos forem atingidos, toda a UE terá cumprido. Caso os Estados-Membros não cumpram inteiramente as suas obrigações totais combinadas, a UE será colocada numa situação de não cumprimento. Neste contexto, a UE desempenhará um importante papel ao proporcionar o enquadramento para a implementação e facilitar, assim, a realização dos objectivos da UE e dos Estados-Membros.
- Existem no Protocolo disposições sobre vários mecanismos ditos flexíveis – transacção de licenças de emissão, Aplicação Conjunta entre países do Anexo I e Mecanismo do Desenvolvimento não poluidor – cujos pormenores ainda têm de ser elaborados mas que poderão desempenhar um papel importante na obtenção dos objectivos acordados em Quioto.

³ No entanto, a UE assumiu o compromisso, ainda que não jurídico, de estabilizar as emissões globais de CO₂ no conjunto da UE até ao ano 2000 nos níveis de 1990. Isto ultrapassa os compromissos assumidos ao abrigo da UNFCCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CNUAC)).

- O Protocolo prevê igualmente o reforço dos requisitos de informação e o desenvolvimento de um regime de observância estrita que, dada a interacção necessária entre a UE e os Estados-Membros, terá uma influência importante no desenvolvimento de uma estratégia da UE.

1.2 Desenvolvimento da formulação de uma estratégia

A presente Comunicação tem por objectivo estabelecer um processo interactivo para a formulação de uma estratégia global pós-Quioto, no âmbito da qual tanto os Estados-Membros como a Comunidade possam respeitar os seus compromissos nos termos do Protocolo de Quioto, de uma forma eficaz e coordenada. Na implementação, a UE deverá estabelecer o quadro que garanta que as acções nacionais e comunitárias se reforçam mutuamente no sentido de encontrar uma resposta eficaz às alterações climáticas. Este processo tem de abranger tanto as medidas e políticas internas como os mecanismos flexíveis internacionais, pois ambos irão contribuir para atingir as metas estabelecidas.

Em termos operacionais, este processo significa que, num quadro comunitário:

- os Estados-Membros devem fornecer informações pormenorizadas à Comissão sobre o modo como pretendem satisfazer as suas obrigações individuais e o contributo que esperam obter da Comunidade;
- a Comissão deve prosseguir com as análises em curso⁴, em cooperação com os Estados-Membros, a fim de actualizar e alargar as conclusões das Comunicações mais recentes sobre questões políticas relacionadas com as alterações climáticas;
- a Comunidade deve chegar a acordo sobre o desenvolvimento de uma perspectiva comum sobre a dimensão interna e internacional de um certo número de questões importantes, nomeadamente os mecanismos flexíveis e os sumidouros;
- uma vigilância activa das emissões tendo em vista garantir que todos os actores da UE neste domínio estão no bom caminho para satisfazerem os seus compromissos.

Com base em todos estes elementos, a Comissão desenvolverá, em cooperação com todos os intervenientes, uma estratégia abrangente para as alterações climáticas, que deve ser aprovada antes da ratificação do Protocolo. No âmbito desta estratégia está a rápida adopção das propostas já existentes da Comissão, que contribuem para atingir os objectivos, e o desenvolvimento de novas políticas e medidas.

⁴ A Comissão espera ter, no fim de Junho de 1998, novos dados consolidados sobre as emissões de gases com efeito de estufa para o período de 1990-95, projecções consistentes para 2000 e 2010 e resultados de alguns exercícios de simulação. Estes resultados permitirão verificar o cenário das políticas em vigor e o que poderá acontecer se não forem tomadas novas medidas. Os resultados permitirão o desenvolvimento de uma visão mais autoritária e mais forte dos pacotes de políticas e das implicações económicas das Comunicações anteriores.

2. ELEMENTOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DA UE

2.1 Critérios principais

Uma estratégia abrangente pós-Quito da UE para as alterações climáticas, deve satisfazer alguns critérios importantes. São eles:

Eficácia ambiental. Um requisito essencial será o de saber se a estratégia é susceptível de obter os objectivos de redução das emissões legalmente obrigatórias dos Estados-Membros e da Comunidade, na data acordada. Terá, também, que de obter alguns progressos demonstráveis em 2005 e ter em conta o período pós-2012, em que serão necessárias novas reduções efectivas das emissões. Tendo em conta a natureza global do problema, a eficácia ambiental depende também da participação dos outros países que se comprometeram a cumprir os objectivos obrigatórios.

Boa relação custo-eficácia. Este elemento é importante para a aceitabilidade económica e política de uma estratégia. Uma análise custo-eficácia deve identificar as medidas de custo reduzido e ter em conta os benefícios ambientais secundários, tais como a redução da poluição local e regional, outros benefícios (emprego) e os custos e benefícios a longo prazo das acções de mitigação das alterações climáticas. Há também que considerar os custos administrativos da implementação destas medidas.

Equidade e aceitabilidade política. A repartição dos encargos do objectivo da UE visa garantir que todos os Estados-Membros assumem uma parte equitativa do esforço global da União. Também será tido em conta o facto de que alguns sectores e regiões da Comunidade poderão ter, em consequência, de enfrentar importantes mudanças.

Adaptabilidade. Acontecimentos novos e imprevisíveis podem modificar a avaliação das políticas e o progresso em direcção aos objectivos definidos e, por isso, há que incorporar a adaptabilidade da resposta política na própria estratégia.

Abrangência. Todos os sectores económicos e actores políticos partilham a responsabilidade do cumprimento dos objectivos em matéria de alterações climáticas e devem contribuir para esse cumprimento. Uma vez que os sectores económicos têm estruturas muito diversificadas, isto significa que será necessária uma ampla variedade de instrumentos.

Consistência. O princípio de integração da sustentabilidade nas políticas da UE garantirá que a estratégia comunitária para as alterações climáticas será consistente com estas políticas e com a utilização dos instrumentos para a sua execução.

Acção a nível interno. As políticas e medidas internas, incluindo as políticas e medidas comuns e coordenadas da UE, devem constituir o principal meio para a Comunidade atingir em 2008-2012 o seu objectivo de redução das emissões em -8% relativamente a 1990. Este objectivo foi confirmado pelo Conselho "Ambiente" de Março de 1998.

Papel da Comunidade no processo de formulação da estratégia

De acordo com o princípio da subsidiariedade, as medidas no domínio das alterações climáticas devem ser tomadas ao nível apropriado. Os Estados-Membros têm um papel fundamental uma vez que são individualmente responsáveis pelos seus próprios objectivos, no âmbito da repartição dos encargos previamente acordada, a qual deve ser notificada por ocasião da ratificação do Protocolo pela UE. No entanto, o facto de existir um objectivo comunitário, a integração da economia europeia e a necessidade de garantir a equidade de oportunidades, exigem que também sejam tomadas medidas a nível da Comunidade. Esta deve:

- proporcionar um quadro estratégico comunitário coerente dentro do qual a estratégia pós-Quito possa ser incluída e aprovada;
- definir medidas comunitárias comuns e coordenadas que apoiem e complementem as iniciativas dos Estados-Membros;
- promover o intercâmbio de experiências e a coordenação das acções políticas adoptadas pelos Estados-Membros e pela Comunidade;
- garantir uma abordagem coerente da utilização de todos os instrumentos, em especial dos mecanismos flexíveis, e a sua compatibilidade com o mercado interno;
- vigiar activamente e transmitir informações sobre os progressos (ou a falta deles) no cumprimento dos objectivos por parte dos Estados-Membros, dos sectores económicos e dos intervenientes neste domínio.

Solicita-se ao Conselho que aprove estes critérios principais de avaliação de uma estratégia da UE para as alterações climáticas

2.2 Uma abordagem abrangente para as políticas e medidas

A Comissão está a desenvolver uma análise, baseada em pressupostos comuns sobre as taxas de crescimento das emissões e nas políticas e medidas existentes, para determinar o esforço necessário para transitar do cenário das “políticas em vigor” para o nível de emissões permitido no Protocolo. Esta análise está a ser actualizada de modo a incluir os três novos gases industriais e as informações mais recentes sobre o CH₄ e o N₂O. Segundo a análise inicial da Comissão, estima-se que o esforço requerido para cumprir o objectivo comunitário previsto no Protocolo seja aproximadamente de 550 a 600 megatoneladas de equivalente CO₂.⁵

É essencial que a estratégia da UE se baseie numa avaliação exaustiva do modo de realizar este esforço a tempo. Esta avaliação terá de incluir todos os elementos do

⁵ O uso de equivalentes CO₂ permite comparar os gases com efeito de estufa do conjunto através da utilização do potencial de aquecimento global (PAG) de cada um dos gases. O PAG fornece uma indicação do potencial radiativo de cada gás. O CO₂ tem um PAG de 1 enquanto que, para um período de 100 anos, os PAG do metano e do óxido de azoto são de 21 e 310 respectivamente;

Protocolo de Quioto - o nível dos objectivos, os seis gases, os sumidouros e os mecanismos flexíveis. Necessitará de abranger todos os sectores da economia e examinar as opções políticas à disposição dos Estados-Membros e da UE. Neste aspecto, o Conselho “Energia” de Maio reconheceu a necessidade de elaborar uma análise partilhada do impacto económico da redução das emissões de gases com efeito de estufa e de avaliar a possibilidade de reduzir as emissões relacionadas com a produção e a utilização de energia de uma forma economicamente eficiente.

2.2.1 Gás a gás

Uma análise gás a gás é útil para seleccionar as opções políticas e, de facto, vários Estados-Membros utilizaram esta abordagem no desenvolvimento das suas próprias estratégias para as alterações climáticas. Apresenta-se em seguida uma breve resenha das diferentes políticas disponíveis.

Dióxido de carbono

O CO₂ é, de longe, o gás de efeito de estufa mais importante e também o mais estudado. As emissões deste gás contribuem com aproximadamente 80% do impacto, quando os gases considerados no conjunto são pesados de acordo com o seu Potencial de Aquecimento Global (PAG), e ele encontra-se principalmente ligado à utilização e produção de combustíveis fósseis no sector da energia. Na Comunicação “Alterações Climáticas - a Abordagem da UE para Quioto” foi apresentada uma extensa análise das questões políticas relacionadas com as emissões de CO₂.

Sumidouros

O Protocolo de Quioto especifica que os sumidouros, incluindo as florestas e os solos agrícolas podem ser tidos em conta para a obtenção do objectivo fixado. Durante o primeiro período do compromisso, a eliminação de CO₂ pelos sumidouros está limitada à arborização, re-arborização e desflorestação. A regulamentação proposta para o desenvolvimento rural, no quadro da Agenda 2000, vai neste sentido, ao reconhecer explicitamente que as medidas no domínio das florestas devem ter em conta as alterações climáticas. Todavia, para ter uma base sólida para o estabelecimento de métodos precisos de quantificação e verificação dos sumidouros, devem ser analisadas várias questões científicas. É, por conseguinte, necessário que o Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (Inter-governmental Panel on Climate Change (IPCC)) continue o seu trabalho para definir as categorias abrangidas pelo Protocolo e algumas categorias adicionais. Logo que os resultados estiverem disponíveis será possível apresentar novas medidas relativas aos sumidouros. O programa de investigação da UE, *O Ambiente e o Clima*, está a contribuir significativamente para os esforços de investigação a nível internacional que servem de base aos resultados, conclusões e avaliações do IPCC. No Quinto Programa-Quadro de IDT, a investigação sobre o ciclo do carbono, as respectivas metodologias e a verificação dos sumidouros será continuada e reforçada.

Metano

A Comunicação “Estratégia para a Redução das Emissões de Metano” (COM (96) 557) e a Comunicação relativa à estratégia pré-Quoto identificaram as principais fontes das emissões de metano na UE - da agricultura: processos digestivos do gado ruminante e estrumes animais (45%), resíduos: aterros sanitários (32%) e energia: produção de carvão e distribuição de gás natural (23%). Foram ainda apresentadas várias opções para reduzir as emissões de metano, o segundo gás de efeito de estufa mais importante. Espera-se que as emissões de metano diminuam significativamente até ao ano 2010 devido às medidas já implementadas no sector dos resíduos, principalmente a nível dos Estados-Membros, ao declínio da exploração de carvão e à evolução da agricultura. Parece ser possível obter reduções adicionais, a custos reduzidos, consoante os sectores, através:

- da redução dos resíduos biodegradáveis nos aterros sanitários e da recuperação do metano desses aterros.
- da redução das emissões a partir dos gasodutos de gás natural.
- de uma gestão ambientalmente correcta dos estrumes animais.

Óxido de azoto

Este gás é principalmente produzido a partir de processos industriais, tais como a produção de ácido nítrico e adípico, e do uso de adubos na agricultura, embora a utilização crescente de conversores catalíticos nos veículos e nos processos de combustão dos combustíveis fósseis também dê a sua contribuição. A Comunicação relativa à estratégia pré-Quoto identificava várias opções de redução com custos baixos, particularmente no sector industrial. Parece existir, assim, um potencial de redução, economicamente eficiente, de até 100 megatoneladas de equivalente CO₂, no tocante aos processos químicos, sobretudo na produção de ácido nítrico e adípico.

Gases industriais

Os três gases industriais incluídos no Protocolo de Quioto têm PAG muito elevados e tempos de permanência na atmosfera muito longos. O seu impacto potencial sobre o clima e a inclusão no conjunto de gases de Quioto dão importância ao estudo de opções políticas a seu respeito, no âmbito de uma estratégia da UE. Os dados existentes sobre as emissões comunitárias no período de 1990-95 e as projecções para 2010 devem ser tratadas com cuidado, uma vez que as fontes nem sempre utilizam metodologias compatíveis. Apesar disso, as projecções das “políticas em vigor” mostram um aumento dos HFC e do SF₆ e um decréscimo dos PFC.

Os HFC foram em grande medida desenvolvidos como alternativa às substâncias que empobrecem a camada de ozono (CFC), proibidas ao abrigo do Protocolo de Montreal. As emissões de PFC constituem sobretudo um subproduto da fundição de alumínio, mas as indústrias de semicondutores, do aço, do cimento e do flúor, bem como as centrais de incineração também contribuem para a sua produção. As emissões de SF₆ provêm principalmente da utilização deste gás em equipamento de alta tensão, mas a produção

de magnésio e de certos usos específicos em alguns Estados-Membros dão igualmente o seu contributo.

A limitação e a redução das emissões destes gases industriais deve ser considerada a nível comunitário, de modo a assegurar uma abordagem harmonizada. Estão a fazer-se esforços para melhorar os dados existentes e analisar mais profundamente as opções possíveis, em cooperação com a indústria, uma vez que parece ser possível uma redução significativa, com custos baixos, na perspectiva do ano 2010.

2.2.2 Sectores

Para desenvolver respostas políticas adequadas, é importante completar a abordagem gás a gás com uma avaliação das fontes dos diferentes gases com efeito de estufa, por sectores ou actividades económicas, e da contribuição potencial que deles se pode esperar para atingir os objectivos fixados. É possível distinguir as seguintes categorias:

Transportes

Os transportes eram responsáveis por cerca de 20% do total de emissões de gases com efeito de estufa na UE, em 1990. Os estudos mostram que, na ausência de novas medidas políticas, este é o sector com maior potencial de crescimento das emissões de CO₂ até ao ano 2010. As emissões de N₂O resultantes dos conversores catalíticos e as emissões de HFC dos sistemas de ar condicionado dos veículos também deverão crescer fortemente neste período.

Energia

A utilização e produção de energia constituem, de longe, a mais importante fonte no total de emissões de gases com efeito de estufa, representando cerca de 80% das emissões de 1990. O gás mais importante é o CO₂ resultante da produção e utilização dos combustíveis fósseis. Cerca de um terço do total das emissões de CO₂ da UE tem origem na produção de calor e electricidade. Outras emissões de gases com efeito de estufa, nomeadamente as emissões de metano provenientes da produção de carvão e das fugas de gás natural e as emissões de óxido de azoto da queima de combustíveis, contribuíram para cerca de 5% do total das emissões relacionadas com a energia, em 1990. A energia é usada por outros sectores, tais como os transportes, a indústria e o sector doméstico e, por isso, as emissões relacionadas com a produção de energia devem ser atribuídas a estes sectores.

Indústria

As emissões da indústria relacionadas com a energia ascenderam, em 1990, a cerca de 18%, prevendo-se que, com alguns progressos em matéria de eficiência, estas emissões desçam ligeiramente abaixo dos níveis do cenário das políticas em vigor até 2010. Tendo em conta as emissões dos três novos gases, que são produzidos principalmente pela indústria, esta componente das emissões da UE aumentou um ponto percentual em

1990. Estes novos gases merecem especial atenção, devido ao aumento da sua utilização e ao seu longo tempo de permanência na atmosfera.

Sectores doméstico e terciário

Em 1990, os sectores doméstico e terciário foram responsáveis por aproximadamente a mesma percentagem de gases com efeito de estufa relacionados com a energia que o sector industrial. No entanto, a contribuição total deste sector é de cerca de 20% devido às importantes emissões de metano provenientes dos resíduos domésticos municipais. Prevê-se que as emissões deste sector irão crescer no cenário das políticas em vigor até ao ano 2010.

Agricultura

A agricultura é responsável por cerca de 8% do total das emissões comunitárias dos três principais gases com efeito de estufa (CO₂, CH₄ e N₂O)⁶, mas, contribui com menos de 2% para as emissões relacionadas com a produção de energia. A agricultura é a principal fonte de emissões de metano e de óxido de azoto (respectivamente, 45% em 1990 e 40,3% das emissões comunitárias destes gases⁷). A agricultura e as florestas também podem desempenhar um papel positivo na substituição dos combustíveis fósseis por biomassa e pela eliminação do CO₂ através de sumidouros.

Conclusão

A análise atrás realizada indica que as emissões de gases com efeito de estufa estão associadas a uma grande variedade de actividades económicas. Por isso, qualquer estratégia política bem sucedida, deve ser abrangente e, por essa razão, terá de envolver os intervenientes oriundos de diferentes sectores económicos. Neste contexto, uma abordagem racional poderá consistir na identificação, nos diversos sectores da economia, de um conjunto de medidas políticas com uma boa relação custo-eficácia. Seria então possível identificar, nesta base, objectivos indicativos para as emissões nos sectores supramencionados.

A elaboração de tais objectivos sectoriais indicativos teria alguns aspectos atractivos. Em primeiro lugar, permitiria a mobilização da acção política através da definição das responsabilidades respectivas dos sectores económicos mais importantes e das expectativas neles depositadas. Em segundo lugar, sem dúvida que o estabelecimento de objectivos sectoriais indicativos tornaria o processo de vigilância mais eficiente e poderia constituir, por conseguinte, um ponto de apoio adicional num sistema de

⁶ Dados expressos em equivalentes CO₂ tendo em conta o Potencial de Aquecimento Global para 100 anos. Fonte: EUROSTAT. "Statistics in focus" (Estatísticas em foco) baseadas em dados da Agência Europeia do Ambiente relacionados com o projecto de Comunicação da UE à CNUAC, 1998.

⁷ EUROSTAT. "Statistics in focus" (Estatísticas em foco) baseadas em dados da Agência Europeia do Ambiente relacionados com o projecto de Comunicação da UE à CNUAC, 1998.

vigilância reforçado (ver secção 2.5). Em terceiro lugar, os objectivos sectoriais também poderiam ser um elemento útil num sistema de transacção de licenças de emissão, tendo em vista, nomeadamente, a atribuição de quotas iniciais de emissão a pessoas jurídicas (ver secção 2.4).

No entanto, a utilização de objectivos sectoriais indicativos apresenta também alguns inconvenientes. Estes objectivos apenas podem desempenhar uma função útil na definição de políticas na medida em que sejam fixados e regularmente revistos com base em considerações de eficiência económica. Tendo em conta o facto de que os Estados-Membros podem possuir os seus próprios objectivos e estratégias sectoriais, quaisquer objectivos sectoriais indicativos a nível comunitário teriam de ser compatibilizados com eles. Também deve ser tida em conta a repartição interna dos encargos do objectivo comunitário. Por todas estas razões, deve ser prestada mais atenção à questão de saber se os objectivos sectoriais indicativos devem desempenhar ou não um papel importante na futura estratégia comunitária.

Solicita-se ao Conselho que analise a questão de saber se os objectivos sectoriais indicativos devem desempenhar um papel significativo numa estratégia pós-Quoto.

2.3 Áreas políticas fundamentais para implementação

Na abordagem das alterações climáticas existe uma grande variedade de políticas e medidas que foram desenvolvidas tanto a nível nacional como a nível comunitário e que dependem de uma ampla gama de instrumentos. A Comunicação pré-Quoto e alguns documentos recentes sobre estratégia, nomeadamente nos domínios da energia e dos transportes, sugerem uma combinação de políticas e medidas economicamente eficientes e de um conjunto alargado de instrumentos políticos para conseguir uma redução das emissões.

Nas suas anteriores estratégias climáticas nacionais, os Estados-Membros identificaram já um certo número de áreas de acção, bem como formas de implementar as medidas comunitárias. No quadro da subsidiariedade, da repartição dos encargos e da ênfase dada à acção interna, a maior parte da qual é presentemente levada a cabo pelos Estados-Membros; as medidas nacionais, que reflectem as diferentes situações dos Estados-Membros, estarão em primeiro plano no desenvolvimento de uma estratégia pós-Quoto.

A UE tem de garantir que as medidas tomadas tanto a nível dos Estados-Membros como da Comunidade são coerentes com as outras políticas comunitárias e respeitam o Tratado. Um análise mais pormenorizada, no âmbito de um quadro decidido em conjunto, deverá ajudar a aperfeiçoar as opções existentes e a identificar outras para implementação, em especial a médio prazo, bem como a determinar o que é mais adequado para ser feito aos níveis nacional e comunitário respectivamente.

Sendo responsável, nos termos do Protocolo de Quoto, pelo cumprimento da obrigação de redução das emissões que subscreveu, a Comunidade precisa de criar instrumentos

que garantam a obtenção efectiva da redução global. Os instrumentos eventualmente usados nas áreas do comércio externo, da agricultura, ou que afectem o mercado único, só poderão ser decididos a nível comunitário. Noutras áreas em que existem políticas comuns tais como a dos transportes, da energia ou da fiscalidade, pode revelar-se necessária a adopção de medidas comunitárias que obriguem os Estados-Membros a tomar determinadas medidas, se a acção que empreenderam por sua própria iniciativa se mostrar insuficiente para garantir o cumprimento da obrigação da Comunidade. Além disso, esta última pode desempenhar um papel catalisador em relação às acções adoptadas pelos Estados-Membros. A Comunidade já demonstrou ser um fórum para o intercâmbio de experiências e de resultados investigação. Adoptando uma perspectiva a mais longo prazo, a análise científica que contribuiu para o êxito de Quioto deverá ser mais desenvolvida no âmbito do 5º Programa-Quadro de IDT, de modo a servir de fundamento a decisões políticas relevantes.

É de salientar que, para se realizarem progressos demonstráveis até ao ano 2005, é necessário que determinados elementos sejam criados até 2002, o que exige uma confirmação visando permitir o início de certas acções neste momento. As áreas prioritárias para acção, a nível nacional e comunitário, nos principais sectores da Comunidade, são identificadas em seguida. Destacam-se para implementação várias medidas fundamentais que apenas podem ser realizadas a nível comunitário.

Energia

Nas suas conclusões sobre a resposta a Quioto no sector da energia (11.5.1998), o Conselho de Ministros da Energia observou que “no domínio da energia, a redução das emissões de gases com efeito de estufa requer respostas tais como um empenho constante na eficiência energética e na poupança de energia, o desenvolvimento da utilização de fontes de energia com um teor baixo ou nulo de emissões de CO₂ no âmbito das políticas dos Estados-Membros, e a redução do impacto da utilização de fontes de energia com elevado teor de carbono”. Tais medidas poderiam ser úteis, por exemplo, nas actividades industriais e de produção de energia.

As áreas de acção prioritárias, nesta fase, estão definidas nas três recentes Comunicações⁸ de estratégia sobre Produção Combinada de Calor e Electricidade, Eficiência Energética e Livro Branco sobre Fontes de Energia Renováveis. O Conselho “Energia” instou a Comissão a continuar o seu trabalho nestes domínios e a apresentar propostas concretas para o desenvolvimento dessas medidas em caso de necessidade. Neste aspecto, as prioridades para uma acção específica incluem:

- Medidas para promover um aumento significativo da utilização de energias renováveis, com o objectivo de duplicar a quota-parte destas energias no balanço energético da Comunidade, para 12%, até 2010, incluindo uma proposta de quadro comunitário harmonizado de acesso equitativo à rede eléctrica por parte da electricidade produzida por energias renováveis, maior apoio à biomassa no âmbito

⁸ COM(97)514 final; COM(98)246 final; COM(97)599 final.

da Política Agrícola Comum, e concessão de maior ênfase às energias renováveis na revisão dos Fundos Estruturais.

- Promoção de uma utilização racional da energia, especialmente centrada em medidas de eficiência energética no sector da construção (incluindo alterações à Directiva 93/76/CEE), electrodomésticos, equipamento de iluminação e de escritório, acordos de longo prazo com a indústria, promoção de serviços energéticos, disseminação de informações sobre as melhores práticas e maior desenvolvimento de instrumentos financeiros. É importante que a proposta de Directiva sobre Planeamento Racional, revista, seja adoptada. A eficiência energética também deve ser incentivada noutras políticas comunitárias pertinentes e os subsídios e regimes fiscais que contrariam uma utilização eficiente da energia devem ser progressivamente reduzidos.
- Medidas para promover a utilização de produção combinada de calor e electricidade (PCCE) tendo em vista a exploração das possibilidades existentes de duplicar a quota-parte de PCCE na União para 18% até 2010, incluindo o incentivo de acordos voluntários com a indústria, a aquisição de tecnologias melhoradas e uma difusão de informação mais ampla e de melhor qualidade.

É necessário actuar, tanto a nível dos Estados-Membros como da Comunidade, em todas estas áreas, a fim de adoptar e implementar políticas e medidas comuns e coordenadas. Os programas ALTENER II e SAVE II fornecerão apoio a algumas das acções Comunitárias e haverá um maior recurso a outros programas comunitários existentes, tendo por objectivo a redução das emissões de gases com efeito de estufa no domínio da energia.

Transportes

No domínio dos transportes, as áreas prioritárias já foram delimitadas na Comunicação sobre Transportes e CO₂ (COM(98)204). Estima-se que as medidas apresentadas nesta Comunicação serão capazes de reduzir, no mínimo, para metade o crescimento das emissões de CO₂ até 2008-2012. As áreas prioritárias em que podem ser conseguidas reduções a custos baixos são:

- as medidas visando reduzir as emissões dos veículos de passageiros
- os progressos na fixação justa e eficiente de preços no sector dos transportes
- a conclusão do mercado interno no domínio dos transportes ferroviários
- a integração dos vários modos de transporte, tanto de mercadorias como de passageiros, num sistema intermodal de transportes.

Há muitas medidas pertencentes a estas quatro categorias que deveriam ser tomadas a nível local e nacional e que implicariam ganhos significativos em termos de transportes, económicos e ambientais. São exemplos disso a promoção das melhores práticas no transporte de mercadorias, a melhoria dos sistemas de transportes urbanos e o desenvolvimento de uma infra-estrutura adequada de transportes públicos.

Todavia, algumas medidas teriam de ser desenvolvidas a nível comunitário por terem um impacto directo sobre o mercado interno ou estarem abrangidas pela Política Comum de Transportes. A Comissão já apresentou propostas e elaborou programas de acção a respeito de algumas destas medidas mas, até agora, os progressos têm sido lentos. Constituem importantes exemplos uma proposta de 1995 visando uma maior abertura do mercado ferroviário (COM(95)337), uma proposta de 1996 de alteração do sistema comunitário de taxas e impostos rodoviárias (COM(96)331) e a Comunicação sobre a intermodalidade e os transportes intermodais de mercadorias, publicada em 1997 (COM(97)243 final). O Conselho ainda não foi capaz de tomar uma decisão sobre as duas primeiras propostas e, até agora, não iniciou a discussão da Comunicação sobre a intermodalidade e os transportes intermodais de mercadorias e o programa de acção a ela associado.

A Comissão considera que são necessários progressos urgentes em relação a estas e a outras propostas para aumentar a eficiência do sistema de transportes e a sua sustentabilidade ambiental.

No que respeita à aviação internacional, a Comissão é da opinião que a Comunidade e os Estados-Membros devem actuar em conjunto para negociar com a ICAO (Organização da Aviação Civil Internacional) a limitação ou redução dos gases com efeito de estufa. Para esse fim, a Comissão adoptou recentemente uma Comunicação (COM (98) 265) que visa, nomeadamente, assegurar a aprovação de um plano de trabalho da ICAO destinado a garantir as reduções de emissões da aviação acordadas internacionalmente.

Agricultura

No sector da agricultura, as principais áreas de acção decorrem da Agenda 2000. Neste sector ainda há necessidade de mais análises quantitativas sobre o modo como a evolução dos mercados agrícolas, bem como as medidas, existentes e propostas, de desenvolvimento rural irão influenciar as alterações climáticas.

A Política Agrícola Comum (PAC) é uma política comum fundamental e as acções tomadas neste sector para tentar responder às alterações climáticas terão de ser adoptadas num quadro comunitário. Existem, no entanto, várias possibilidades de acção ao abrigo da PAC que são relevantes para as alterações climáticas, nomeadamente no domínio do desenvolvimento rural, e que são principalmente da responsabilidade das autoridades nacionais e regionais. No contexto da Agenda 2000, existem diversas medidas comuns concretas da UE, além de outras medidas que fornecem uma margem mais ampla de acção a nível nacional e regional, que contribuirão para reduzir as emissões neste sector.

As áreas de acção prioritárias na UE são:

- intensificação da investigação no âmbito do Quinto Programa-quadro de Investigação;
- utilização de medidas de arborização apropriadas, no domínio do desenvolvimento rural;

- promoção de culturas para energias renováveis, no âmbito da retirada voluntária de terras, nomeadamente através do aumento ou da diferenciação da taxa de retirada no caso de produção não alimentar; aumento dos limites máximos do auxílio estatal para colheitas não alimentares plurianuais e através de medidas de desenvolvimento rural a utilizar pelos Estados-Membros;
- para a redução das emissões de metano: (a) utilização de medidas de desenvolvimento rural, especialmente de apoio ao investimento, para promoção de um melhor armazenamento e tratamento do estrume animal; e (b) encorajamento da investigação sobre uma melhor alimentação dos animais;
- para a redução das emissões de óxido de azoto: (a) promoção de uma diminuição no uso de fertilizantes, que constituem a principal fonte agrícola de óxido de azoto, através da redução de preços proposta na Agenda 2000; (b) aumentando o apoio a medidas agro-ambientais visando garantir uma maior redução e um melhor uso dos fertilizantes; (c) mantendo e intensificando os sistemas agrícolas de baixa utilização de factores de produção e outras práticas agrícolas sustentáveis, através do desenvolvimento do regime de zona desfavorecida; e, (d) no âmbito da proposta de Regulamento relativo às normas dos regimes de apoio directo, os Estados-Membros poderão estar dispostos a condicionar os subsídios directos ao respeito dos requisitos relativos à utilização de fertilizantes.

Indústria

As possibilidades de redução das emissões de CO₂ no sector industrial estão bem investigadas e os sectores da indústria comunitário que mais energia consumiam melhoraram a sua eficiência energética, reduzindo, assim, as emissões. No entanto, ainda existe uma margem considerável para a obtenção de novos ganhos em termos de eficiência energética e sectores como os do alumínio, do cimento, do aço, a indústria química e os veículos motorizados estão a procurar promover activamente inovações tecnológicas para reduzir as emissões. A indústria também pode desempenhar um papel importante no abastecimento dos produtos adequados a uma melhoria da eficiência energética nos edifícios e no sector doméstico. O Protocolo de Quioto apresenta um novo e importante desafio para a indústria: para além da redução das emissões de CO₂, outros gases com grande potência na produção do efeito de estufa, tais como o óxido de azoto e os três novos gases industriais, exigem um estudo e um empenho imediatos por parte da indústria.

Existem muitas medidas que abordam as áreas de acção acima referidas. Dadas as diferenças na estrutura industrial dos Estados-Membros e os diferentes progressos realizados até à data na redução das emissões neste sector nos Estados-Membros, muitas das acções para reduzir as emissões serão adoptadas por estes últimos. Todavia, existem várias medidas que devem ser tomadas a nível comunitário, por razões do mercado interno ou porque com medidas comunitárias a redução global das emissões será superior.

1. Proposta de uma directiva sobre resíduos eléctricos e electrónicos, que poderá constituir um meio útil para reduzir as emissões de HFC.

- A negociação e conclusão de acordos ambientais com sectores específicos que são grandes emissores de CO₂ e de outros gases com efeito de estufa, a nível da UE, também constitui uma opção flexível. A redução de CO₂ para os veículos de passageiros é um exemplo importante, mas a Comissão está empenhada no debate com outros sectores, tais como o dos fabricantes de detergentes, tendo como objectivo principal a redução do consumo de energia devido à utilização de detergentes.
- Desenvolvimento de um quadro que abranja todos os domínios de produção e utilização dos três gases industriais, visando a redução das respectivas emissões e o desenvolvimento de alternativas ambientalmente seguras.

Políticas intersectoriais

Existem várias políticas intersectoriais que são particularmente adequadas à acção a nível comunitário. Entre as mais importantes contam-se as seguintes:

2. A proposta de uma directiva do Conselho que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos (COM (97) 30), a qual alarga o âmbito do sistema comunitário de taxa mínima de tributação de modo a abranger todos os produtos energéticos e não apenas os óleos minerais. Esta proposta traria também benefícios ambientais directos e daria aos Estados-Membros a possibilidade de diferenciarem os impostos nacionais de acordo com, *inter alia*, as emissões de CO₂. Esta proposta deve ser apreciada como um instrumento separado, mas complementar, dos mecanismos flexíveis, dado que constitui, acima de tudo, um instrumento do mercado interno.
- Entre diversas acções relativas aos resíduos, a proposta de directiva relativa à deposição de resíduos em aterros. O seu objectivo é a redução da componente biodegradável dos resíduos municipais depositados em aterros sanitários, reduzindo deste modo as emissões de metano, além de assegurar a recolha e o controlo do gás de aterro, tanto dos aterros novos como dos já existentes. Esta directiva teria impacto nomeadamente nos sectores doméstico e terciário.
 - O Quinto Programa-quadro de IDT (1998-2002) abrangerá, através do seu programa específico "Preservação do ecossistema" e de uma das suas acções-chave sobre "*Alterações climáticas, clima e biodiversidade*" (400 milhões de ecus), a investigação científica e socioeconómica respeitante à observação do clima e às avaliações de impacto, bem como às respostas de atenuação e adaptação às alterações climáticas. Esta investigação tem por finalidade fornecer uma base analítica à identificação, avaliação e implementação de opções políticas eficazes, economicamente vantajosas e equitativas para enfrentar as alterações climáticas a curto e a longo prazo. O Quinto Programa-quadro de IDT também irá abranger a política de I&D e inovação relativa a tecnologias energéticas limpas e eficientes. Espera-se que esta actividade produza, já a curto e médio prazo, tecnologias novas que poderão ter um impacto substancial na redução das emissões de gases com efeito de estufa; medidas de inovação complementares, que tomem em consideração a avaliação socioeconómica, ajudarão a reforçar a introdução destas novas tecnologias

no mercado. Duas acções-chave relevantes do programa específico “Preservação do ecossistema” tratam de questões relacionadas com a energia (“*Sistemas energéticos mais limpos, incluindo energias renováveis*” e “*Energia económica e eficiente para uma Europa competitiva*”), dispondo de uma dotação total de aproximadamente mil milhões de ecus. Outro programa específico, intitulado “Crescimento competitivo e sustentado” inclui também acções-chave sobretudo dedicadas às novas tecnologias nos sectores da indústria e dos transportes, as quais poderão ter um impacto significativo na redução das emissões de gases com efeito de estufa.

Solicita-se ao Conselho que subscreva as áreas destacadas neste documento como aquelas em que é necessário actuar e a adoptar as medidas comunitárias necessárias, a começar pelas que já foram propostas pela Comissão. O Conselho deve reconhecer, além disso, a necessidade da adopção de medidas a nível nacional.

2.4 Mecanismos flexíveis

O Protocolo de Quioto permite a utilização de três mecanismos flexíveis: a transacção internacional de licenças de emissão, a Aplicação Conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor.

- A transacção internacional de licenças de emissão permite às Partes no Protocolo que reduzam as emissões abaixo do quantitativo que lhes foi atribuído venderem parte do seu crédito de emissões a outras Partes. Se estas necessitarem de créditos de emissão adicionais, podem comprar a fracção que lhes falta a outras Partes que tenham capacidade de reserva e estejam dispostas a vender.
- A Aplicação Conjunta é uma forma específica de transacção de licenças de emissão, a nível do projecto. As Partes na Convenção incluídas no Anexo I podem empreender projectos (por exemplo, a mudança de combustível numa central eléctrica) com outras Partes do Anexo I, que resultem em reduções adicionais no país onde o projecto está localizado. Essas reduções podem ser usadas para aumentar os créditos de emissão da Parte que financia o projecto, ao mesmo tempo que a Parte onde o projecto é realizado terá os seus créditos reduzidos de modo correspondente.
- O Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor também é baseado em projectos, mas as Partes onde os projectos estão localizados e as reduções efectuadas não têm compromissos quantificados. Por essa razão, os projectos não só necessitam da aprovação das Partes envolvidas, como as reduções de emissões deles resultantes terão de ser certificadas por agentes independentes.

As regras e as modalidades de utilização destes mecanismos têm de ser objecto de uma definição mais pormenorizada na COP4 de Novembro de 1998. A Comunidade e os Estados-Membros têm de decidir de que modo pretendem utilizar estes mecanismos, tanto no seio da Comunidade como internacionalmente. Será necessário assegurar a

coerência entre aquilo que a Comunidade tenciona fazer e as regras internacionais que serão acordadas na COP4.

2.4.1 Participação dos Estados-Membros e da Comunidade num regime internacional de transacção de licenças de emissão

O papel específico da Comunidade na transacção de licenças de emissão na UE

A bolsa da UE é um sistema aberto: trata-se de uma forma de distribuir o esforço entre os seus Estados-Membros de modo a garantir o cumprimento do objectivo comunitário previsto no Protocolo. Existe, portanto, compatibilidade entre a bolsa da UE e os mecanismos flexíveis internacionais. Na medida em que a UE e os Estados-Membros utilizem efectivamente os mecanismos flexíveis, a acção interna no interior da UE com vista ao cumprimento da “quota que lhe foi atribuída” conduzirá a emissões, no território da Comunidade, abaixo ou acima do objectivo de -8%. A diferença entre a quantidade de emissões reais e o valor inicialmente atribuído dependerá de a UE ser um adquirente líquido de créditos ou licenças de emissão ao exterior ou, pelo contrário, um transmitente líquido.

A ratificação do Protocolo pela “bolsa” indicará a quantidade atribuída a cada um dos Estados-Membros no início do período. A utilização da transacção de licenças de emissão (tal como a Aplicação Conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor) fará aumentar ou diminuir esta quantidade atribuída de acordo com as aquisições e as transmissões de cada Estado-Membro (quer directamente, quer através de entidades autorizadas).

Nem toda a gente, nem todos os sectores estarão necessariamente interessados em participar nos mecanismos de transacção de licenças de emissão, mas toda a gente e todos os sectores devem contribuir de diferentes maneiras para a obtenção dos objectivos, quer através do sistema fiscal, de normas de eficiência energética ou de acordos voluntários, quer de uma combinação destes e outros instrumentos. Cada uma das diferentes medidas tem os seus próprios atractivos e visa sectores específicos. No entanto, é evidente que será necessário estabelecer quantitativamente uma quantidade, juridicamente vinculativa, do gás ou gases específicos abertos à transacção, para as entidades que nela irão estar envolvidas. Um sistema de transacção abrangente ajudaria a assegurar o cumprimento do objectivo de redução global de uma forma eficiente do ponto de vista económico.

Mercado interno e ajuda estatal

Por razões do mercado interno, pareceria ser preferível considerar-se um mercado de licenças a nível da UE. Não seria desejável que existissem acordos de transacção de licenças de emissão muito diferentes nos diversos Estados-Membros. A Comunidade poderia ter um duplo papel. Por um lado, a coordenação das acções dos Estados-Membros e, por outro lado, a harmonização do sistema de transacção na medida em que ela fosse necessária para o correcto funcionamento do mercado interno. Para evitar distorções da concorrência e discriminações, a UE precisa de um enquadramento

comum que estabeleça princípios comuns e regras mínimas, semelhante aos que existem para a ajuda estatal ou para o sistema comum de Imposto sobre o Valor Acrescentado.

O contexto do auxílio estatal assume uma relevância especial, uma vez que a concorrência no mercado interno poderia ser distorcida devido às diferentes modalidades dos programas de transacção nacionais. A questão do auxílio estatal está intimamente ligada à questão crucial de saber se, e até que ponto, as entidades privadas estão autorizadas a participar na transacção de licenças de emissão. O Protocolo permite que cada Parte escolha se quer ou não participar no sistema internacional de transacções. Qualquer autorização permitindo que as entidades privadas negociem terá de respeitar a escolha dos Estados-Membros, que terão, enquanto Partes no Protocolo, de tomar a decisão sobre a sua participação no sistema de transacção. A existência de abordagens diferentes no seio da Comunidade poderia dar ela própria origem a que as empresas privadas enfrentassem num Estado-Membro condições económicas diferentes das que enfrentam empresas comparáveis noutro Estado-Membro, minando assim potencialmente o mercado interno.

Se um Estado-Membro comprar licenças no mercado livre e as conceder, em seguida, gratuitamente ou sem impor condições, a certas empresas da sua própria indústria, isto poderá ser considerado como auxílio estatal e necessitará de ser previamente autorizado pela Comissão, pois poderia distorcer a concorrência com as empresas de outros Estados-Membros, onde a indústria terá que comprar as licenças de que necessita ao preço de mercado. Deverão ser estabelecidas orientações claras neste contexto. De igual modo, a atribuição inicial de licenças a empresas individuais, caso as entidades privadas sejam autorizadas a negociar, também terá de estar em conformidade com as regras do auxílio estatal: do ponto de vista da Comissão, a atribuição deve ser transparente, não deve distorcer a concorrência e deve ser baseada em critérios e princípios comuns. O mercado deverá, também, ficar aberto a novos candidatos que não tenham recebido créditos aquando da atribuição inicial de quotas. Não deverá existir qualquer discriminação entre os participantes de um sistema de transacção de licenças de emissão que possa infringir o mercado interno, principalmente no que diz respeito às quotas iniciais, mas também no tocante às regras de vigilância e verificação do cumprimento. Por último, devem ser tidas em conta as especificidades da Política Agrícola Comum.

Abordagem por fases

Teoricamente, a Comunidade podia optar imediatamente por um amplo regime interno de transacção de licenças de emissão que abrangesse todos os gases e todos os sectores económicos. No entanto, tendo em conta a falta de experiência nacional e internacional, a Comunidade e os seus Estados-Membros podem preferir seguir uma abordagem prudente, faseada, no desenvolvimento da sua transacção interna de licenças de emissão. As transacções exigem um grau de precisão elevado na vigilância das emissões reais. Existem três maneiras diferentes de implementar esta abordagem por fases: (1) limitando o número de gases, uma vez que, actualmente, as emissões de CO₂ provenientes de certas fontes estão sujeitas a menores incertezas do que outros gases; (2) limitando, inicialmente, as negociações às fontes de emissões mais bem conhecidas, tais como as grandes instalações de combustão e os grandes emissores; e, (3) embora esteja a ser considerada a possibilidade de autorizar as entidades privadas a negociar,

pode ser vantajoso limitar, inicialmente, a negociação às Partes. Tendo em vista aumentar a eficácia global, existe uma clara vantagem, para os Estados-Membros, em avançarem para regimes idênticos de uma forma coordenada.

2.4.2 Utilização da Aplicação Conjunta e do Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor no cumprimento dos compromissos da UE

Ao contrário da transacção de licenças de emissão acima descrito, a Aplicação Conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor são instrumentos baseados em projectos que permitem a criação de unidades de redução de emissões ou reduções de emissões certificadas. Estas podem ser acrescentadas aos valores atribuídos às Partes e contribuir assim, em certa medida, para o cumprimento dos compromissos da UE. A Aplicação Conjunta está restringida aos projectos empreendidos entre as Partes do Anexo I (isto é, as Partes que têm objectivos fixados ao abrigo do Protocolo) e o Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor diz respeito a projectos empreendidos de Partes na Convenção que não constam do Anexo I. Consequentemente, os créditos obtidos pelas Partes do Anexo B ao abrigo do Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor farão aumentar o total das emissões permitidas às Partes do Anexo I, embora isto tenha de ser comparado com o decréscimo das emissões que será produzido por um Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor bem concebido e gerido nos países não incluídos no Anexo I.

O Protocolo permite que as Partes autorizem qualquer pessoa jurídica a participar nas actividades da Aplicação Conjunta e do Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor. A Aplicação Conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor proporcionarão flexibilidade com base em projectos, em especial às empresas que não aceitem a imposição de uma quota inicial de emissões de gases que podem negociar. No entanto, o envolvimento das empresas privadas irá exigir um projecto rigoroso, e um sistema de acompanhamento e contabilidade das reduções de emissões certificadas e das unidades de redução das emissões, tanto a nível nacional como comunitário.

Além disso, deve ser ponderada a possibilidade de o financiamento dos projectos para a Aplicação Conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor ser em parte realizado através de fundos públicos (incluindo fundos da UE). De um modo geral, é necessário garantir que os projectos do Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor não se limitam a investimentos no “estado da arte” e que os projectos e tecnologias que vão além das opções de “não arrependimento” são implementados e transferidos. Finalmente, os programas de auxílio comunitários e dos Estados-Membros às actividades dos Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor devem produzir reduções nas emissões adicionais às que verificariam na ausência dos programas e não devem provocar uma dispersão das ajudas.

2.4.3 Conclusões sobre a aplicação dos mecanismos flexíveis na Comunidade

Nos termos do Protocolo, a transacção internacional de licenças de emissão não ficará operacional antes do ano de 2008. Todavia, a Comunidade pode criar o seu próprio regime de negociação interno em 2005, como prova da sua determinação em promover a

realização dos objectivos de um modo economicamente eficaz. Isto dotaria a Comunidade de uma valiosa experiência prática de negociação, e do respectivo regime de vigilância, num contexto plurinacional. Um tal regime de negociação interno não estaria sujeito às regras e modalidades da transacção internacional de licenças de emissão previstas no Protocolo de Quioto, nem teria como objectivo a criação de créditos antecipados prevendo o início das negociações internacionais. Esse regime de transacção de licenças de emissão comunitário serviria sim para assegurar uma melhor preparação da Comunidade no início da transacção internacional de licenças de emissão que entrará em vigor a partir de 2008. Por último, uma negociação de emissões introduzida *num* único Estado-Membro constituiria uma política e uma medida a nível interno que não seria abrangida pelas regras e modalidades da transacção internacional de licenças de emissão ao abrigo do Protocolo de Quioto.

Uma vez que todos os Estados-Membros são Partes no Protocolo de Quioto, os acordos de negociação intracomunitários deverão estar em conformidade com as regras e modalidades acordadas em Buenos Aires para a transacção de licenças de emissão a nível internacional. Por isso, toda e qualquer definição do requisito do Protocolo de que a contribuição dos mecanismos flexíveis é “complementar” terá de ser igualmente respeitada nas negociações entre Estados-Membros.

Solicita-se ao Conselho que aprove a introdução dos mecanismos flexíveis por fases e de um modo coordenado na Comunidade.

Insta-se o Conselho a ratificar o objectivo da inclusão gradual de entidades privadas ao longo do tempo, e a reconhecer que, uma vez que a utilização nacional dos mecanismos flexíveis terá de respeitar o direito comunitário, será desejável ter um quadro comunitário para salvaguardar o mercado interno.

Solicita-se ainda ao Conselho que reconheça que a definição de complementaridade terá implicações para a eficiência económica da estratégia global da UE .

2.5 Vigilância

2.5.1 Vigilância em relação ao cumprimento dos compromissos

Os progressos devem ser vigiados. Neste aspecto, o mecanismo de vigilância comunitário tem um papel importante a desempenhar no desenvolvimento e na implementação de uma estratégia da UE, devido ao facto de que tanto os Estados-Membros como a Comunidade têm uma responsabilidade conjunta pelo cumprimento dos compromissos assumidos ao abrigo do Protocolo de Quioto.

Até agora, o mecanismo de vigilância tem sido relativamente fraco e os dados são tardios. O mecanismo de vigilância revisto⁹ em vias de adopção que entrará em vigor

⁹ Proposta alterada de decisão do Conselho que altera a Decisão 93/389/CEE relativa a um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de CO₂ e de outros gases responsáveis pelo efeito de estufa – COM(98) 108 final de 02.03.98.

em 1999 contribuirá para melhorar a situação. Este mecanismo exige, entre outros aspectos, que os Estados-Membros forneçam informação sobre os resultados das medidas tomadas sobre as suas emissões, de modo a que a Comissão possa avaliar anualmente se a UE está no caminho certo para respeitar os compromissos de Quioto. O mecanismo de vigilância deverá constituir uma base activa de constante diálogo, acompanhando os progressos de acordo com objectivos indicativos sectoriais que mostrarão, ano a ano, se estão a ser conseguidos progressos demonstráveis e se todos os sectores estão a contribuir, do modo esperado, para o cumprimento dos objectivos. A avaliação, a pressão dos pares e a análise contínuas entre todos os participantes – Comissão e Estados-Membros – irão garantir que são tomadas as medidas necessárias para melhorar o desempenho, caso os objectivos pareçam não estar a ser alcançados.

Existe, certamente, uma necessidade de aumentar o diálogo no âmbito do mecanismo de vigilância, mesmo antes dos resultados da sua revisão, uma vez que a UE tem que evidenciar progressos demonstráveis até 2005. Também, neste âmbito, deve ser considerada a questão de saber se deve ser estabelecido um objectivo comunitário intermédio para 2005, a fim de ajudar a garantir que as medidas necessárias são adoptadas a tempo. Se a Comunidade quer continuar a fazer avançar o processo e reconhece que os objectivos de Quioto são apenas um primeiro passo, justifica-se a fixação de um objectivo ambicioso para 2005, que dê à UE a certeza de que a Comunidade irá respeitar os seus compromissos jurídicos e estará pronta para ir mais longe no segundo período do compromisso.

2.5.2 Vigilância em relação aos mecanismos flexíveis

A utilização de mecanismos flexíveis pelas Partes e, em particular, pelas entidades privadas, na medida em que forem autorizadas a participar, deve ser acompanhado por um sistema de vigilância sólido e transparente. Este sistema deve abranger também a contabilização das transferências e o consequente ajustamento dos valores atribuídos consoante os casos, a verificação das unidades de redução das emissões e das reduções de emissões certificadas obtidas através da Aplicação Conjunta e do Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor. Além disso, há que determinar a conformidade (incluindo a elegibilidade para utilizar cada um dos mecanismos flexíveis). Tendo em conta a necessidade de garantir a igualdade de oportunidades na Comunidade, torna-se inevitável que um tal sistema de vigilância abrangente exija um envolvimento muito maior da Comunidade. O sistema de vigilância comunitário aplicável a partir do ano 2000 terá de ser, portanto, com toda a probabilidade, substancialmente modificado.

Uma vez chegados ao período de compromisso (2008-2012), o mecanismo de vigilância comunitário ajudará a garantir que a Comunidade, como Parte, cumpre o objectivo a que está juridicamente obrigada, bem como as regras e procedimentos que terão sido acordadas em relação aos mecanismos flexíveis.

Solicita-se ao Conselho que reconheça a necessidade de um reforço considerável do sistema de vigilância comunitário, tanto para o acompanhamento dos progressos em matéria de implementação como para a implementação dos mecanismos flexíveis.

3. DIMENSÃO EXTERNA DA ESTRATÉGIA DA UE

3.1 Negociações internacionais dos mecanismos flexíveis

3.1.1 Objectivo para Buenos Aires

Na presente Comunicação, a Comissão apresenta uma série de princípios orientadores em relação às negociações internacionais e a outras medidas flexíveis. Na Quarta Conferência das Partes (COP4) a realizar em Buenos Aires, espera-se um acordo sobre os principais princípios de negociação e, talvez, sobre as suas modalidades. A Comunidade deve envidar os maiores esforços no sentido de assegurar que a COP4 obterá um resultado positivo, estabelecendo claramente as modalidades e as regras de utilização dos mecanismos flexíveis a nível internacional e lançando as bases para uma participação acrescida dos países não incluídos no Anexo I nos esforços globais de redução das emissões de gases com efeito de estufa. Após Buenos Aires, a Comunidade terá que decidir em que medida se justifica a adopção, a nível comunitário, de regras internas mais estritas do que as acordadas na COP4, especialmente em relação ao mercado interno e à vigilância.

Independentemente do desejo que cada Estado-Membro possa ter, a título individual, de fazer ou não uso dos mecanismos flexíveis, deverá ser apresentada em Buenos Aires uma posição comunitária comum e firme visando o estabelecimento de regras mínimas para o sistema de transacção internacional.

3.1.2 Elegibilidade para participar num sistema de negociação internacional aberto, transparente e não discriminatório

Embora o Protocolo afirme que as Partes podem negociar as licenças de emissão, elas não são obrigadas a fazê-lo, mesmo que sejam elegíveis para tal. No decurso do período orçamental, uma Parte pode decidir que necessita de negociar para atingir o seu objectivo. Uma tal flexibilidade só poderá ser preservada, porém, se as Partes preencherem todos os requisitos de elegibilidade para negociarem.

A UE e os Estados-Membros têm interesse no estabelecimento e preenchimento dos critérios de elegibilidade para todas as Partes envolvidas na negociação, independentemente de quererem ou não negociar, pois isto manterá as opções em aberto para o futuro.

A UE deve insistir que o sistema internacional de transacção de emissões de gases de efeito de estufa deve ser aberto, transparente e não discriminatório. As licenças disponíveis deverão estar acessíveis a todas as Partes e outras entidades autorizadas que queiram adquiri-las e deve existir uma circulação livre de informações sobre os termos e os relatórios das negociações, os quais deverão ser feitos regularmente e ficar acessíveis a todas as Partes e outros intervenientes neste domínio.

3.1.3 Abordagem por etapas

Existe falta de experiência prática em relação aos mecanismos flexíveis. Se forem feitas demasiadas coisas em pouco tempo, o sistema internacional de negociações pode vir a revelar-se impraticável.

Por isso, a UE deve insistir, a nível internacional, que se adopte uma abordagem gradual, tanto em termos de participantes como de quantidades, gases e fontes. Esta deverá ponderar as incertezas relacionadas com as emissões de certos gases e com certas fontes e expressar que a responsabilidade das Partes deve ser mantida, uma vez que são elas as responsáveis pelo cumprimento dos seus objectivos. Uma opção possível seria limitar, no primeiro período de 2008-2012, o número de actores envolvidos na negociação apenas às Partes e, se a negociação por entidades privadas for autorizada pelas regras e modalidades, restringi-la inicialmente às fontes de grandes dimensões cujas emissões estão menos rodeadas de incerteza e que podem vigiar as suas emissões com uma precisão satisfatória. Esta abordagem por etapas à negociação poderia começar pelas emissões que podem ser medidas com precisão, como é o caso das emissões de CO₂.

No caso da Aplicação Conjunta e do Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor, as incertezas devem ser resolvidas através dos critérios dos projectos e de acordos sobre os métodos de verificação das reduções conseguidas.

Poderá ser decidido, a nível internacional, que as entidades privadas podem participar nas negociações. Actualmente, o Protocolo limita as negociações às próprias Partes, embora as entidades privadas também possam participar na Aplicação Conjunta e no Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor. O envolvimento de entidades privadas nas negociações, por um lado, faria aumentar os benefícios económicos da transacção mas, por outro, aumentaria a complexidade da regulamentação e do controlo para assegurar o cumprimento dos objectivos ambientais do Protocolo. Seja qual for a decisão sobre quem pode negociar, as Partes devem ser livres de conceder ou não autorizações a entidades privadas dentro da sua jurisdição, desde que sejam respeitados requisitos mínimos rigorosos, a decidir a nível da Conferência das Partes.

3.1.4 Complementaridade

A inclusão no Protocolo do termo “complementar” visa garantir que os principais meios para respeitar os compromissos acordados em Quioto deverão ser providenciados através de medidas internas. As políticas e medidas internas têm outros benefícios para além da redução das emissões de gases com efeito de estufa. Entre eles incluem-se a redução de outros poluentes, a melhoria da qualidade do ar urbano, por exemplo, tendo mesmo efeitos benéficos noutras áreas políticas (redução do congestionamento do tráfego rodoviário, segurança do abastecimento de energia, redução dos impostos sobre o trabalho através de receitas fiscais e encorajamento do desenvolvimento tecnológico). Além disso, algumas medidas, tais como os impostos sobre a energia, têm outros objectivos que não apenas a protecção do ambiente.

Uma opção para assegurar a complementaridade da transacção de licenças de emissão consiste em limitar a parte líquida do total atribuído que pode ser transaccionada. A imposição de um tal limite, ou “tecto concreto”¹⁰, aos três mecanismos flexíveis no seu conjunto, é uma forma de garantir a obtenção de reduções efectivas através da introdução de outras políticas e medidas, sem que deixe de se tirar partido das poupanças que podem ser obtidas graças à flexibilidade oferecida pela transacção de licenças de emissão e pelos outros mecanismos flexíveis. Por este motivo, e para preservar a flexibilidade máxima dentro de um certo limite, a Comunidade deverá continuar a insistir num tecto comum como condição de participação no sistema internacional de transacção de licenças de emissão, mas este tecto deverá ser aplicável à Comunidade no seu conjunto.

Se a Comunidade desejar ter um tecto quantitativo, deverá desenvolver uma base clara para a fixação do valor do limite num nível particular, tendo em conta considerações de eficiência económica. Por outro lado, pode não ser necessário fixar esse limite se for considerado que as regras e as modalidades da transacção internacional de licenças de emissão são suficientemente fortes para garantir a complementaridade e a eficácia do Protocolo. A fixação de um limite poderia criar um fardo administrativo, na medida em que o seu cumprimento teria de ser fiscalizado, e ao limitar-se o grau de flexibilidade, a eficiência económica da transacção ficaria reduzida. Idênticos argumentos deverão aplicar-se no estabelecimento dos limites quantitativos ou qualitativos da “fracção” de créditos que pode ser introduzida no sistema de transacções através dos projectos executados ao abrigo do Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor, em colaboração com países que não têm um objectivo juridicamente vinculativo de redução das emissões ao abrigo do Protocolo. No entanto, no que respeita ao Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor, o desejo de encorajar a participação de países não incluídos no Anexo I é importante.

3.1.5 Como conseguir que as negociações resultem tanto económica como ambientalmente

É necessária uma vigilância rigorosa da transacção de emissões para que as Partes possam estar seguras de que irão respeitar os seus compromissos internacionais. Do mesmo modo, é necessária uma vigilância adequada das emissões efectivas para garantir que a negociação é acompanhada por uma redução de emissões por parte do vendedor superior ao volume necessário para cumprir as quotas que lhe foram atribuídas. Para que a transacção de emissões constitua um benefício real para o ambiente, todas as licenças que uma Parte compra devem ser compensadas por uma redução correspondente nas emissões da Parte vendedora.

A certificação e o acompanhamento das transacções, a avaliação *ex-ante* e *ex-post* dos sistemas de transacções e dos participantes serão necessários para que exista uma confiança generalizada nos mecanismos de transacção e na compra de créditos ou de licenças ao abrigo do sistema. As transferências devem ser comunicadas anualmente,

¹⁰ “Concrete ceiling” (tecto concreto) é a terminologia usada nas Conclusões do Conselho do Ambiente de Março de 1998.

publicadas pelo Secretariado e, se necessário, discriminadas por ano de emissão, país de origem e por. Também pode também ser solicitado às Partes que prestem informações sobre os mecanismos nacionais de certificação e verificação dos créditos de redução de emissões. Estas regras de funcionamento podem ser comparadas a uma bolsa de valores ou a um mercado igualmente bem organizado e estruturado, onde existam obrigações destinadas a manter a transparência e a eficiência do mercado. De modo semelhante, deve ser prevista uma verificação *ex-post* por organismos independentes, como um elemento da transparência e da fiabilidade do mecanismo de transacção.

Essas regras estritas terão de ser adoptadas por todas as Partes envolvidas na transacção internacional. Neste contexto, as regras devem ser coordenadas, na medida do possível, a nível comunitário.

3.1.6 Disposições de conformidade com o Protocolo para os mecanismos flexíveis

Ao abrigo do Protocolo, as Partes (incluindo a Comunidade na sua qualidade de Parte) são responsáveis pelo seu cumprimento. Não seria sensato um afastamento deste princípio, mesmo que se decida que as entidades privadas podem participar na transacção do mesmo modo que as Partes.

Como corolário da vigilância e da avaliação, e independentemente das disposições gerais relativas ao cumprimento do Protocolo como um todo, são necessárias disposições específicas nesta matéria para garantir que os mecanismos flexíveis produzem um benefício ambiental. A obrigação de conformidade com o Protocolo deve prever sanções internacionais, ou mesmo multas, que podem ser impostas às transacções que não respeitem as regras. Estas sanções poderão incluir a suspensão da negociação até ser restabelecida a conformidade com as respectivas regras, a dedução automática do período orçamental seguinte das emissões superiores aos valores autorizados, depois de tidas em conta as transacções efectuadas, e até a eventual anulação de transacções que não sejam compensadas com a redução das emissões correspondente (a chamada "buyer beware" - advertência ao comprador). Entre as penalidades poderá incluir-se a exigência à Parte em causa que cumpra um objectivo mais severo no período orçamental seguinte. É evidente que as responsabilidades respectivas dos participantes nas transacções terão de ser estabelecidas, de modo a evitar litígios de responsabilidade civil.

3.1.7 Utilização internacional de instrumentos relacionados com projectos (Aplicação Conjunta e Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor) com vista à satisfação dos compromissos

Na medida em que a Aplicação Conjunta dá origem a uma redução de emissões no país receptor que serão transferidas para o país investidor, a transferência é semelhante à aquisição de parte de uma quota atribuída, através de negociação, pelo país investidor, com a diferença de que essa parte não terá sido comprada mas adquirida através de investimentos reais em projectos. A COP deverá definir novas orientações. As orientações para a Aplicação Conjunta e as regras e modalidades para o Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor devem ser consistentes (por exemplo, os métodos para

definir as normas básicas dos projectos, para verificar a redução de emissões realizada e outros critérios relativos aos projectos). De igual modo, a eficiência económica poderá ser aumentada através da transacionabilidade dos certificados gerados pelos projectos.

Para o Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor não pode existir um ajustamento correspondente, para baixo, do objectivo do país receptor, dada a ausência de qualquer objectivo juridicamente vinculativo para este país. Os créditos têm de ser comparados com uma redução estimada com base em critérios específicos e não em relação a objectivos. Isto justifica que possam ser necessários alguns requisitos adicionais para o Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor. Em particular, a definição da “parte” com que o Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor pode contribuir é prioritária, tendo em conta, entre outros aspectos, a possibilidade de produzir créditos antecipados entre 2000 e 2008. Esta parte poderá ser limitada de modo a colocar mais ênfase nas medidas internas dos países do Anexo I. Também é fundamental determinar os critérios fundamentais para a definição do termo “adicionais”, que, se não for cuidadosa, poderá desvirtuar a eficácia ambiental das actividades ao abrigo do Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor.

Solicita-se que o Conselho apoie as orientações acima apresentadas no tocante à dimensão externa da estratégia da UE como uma base para a formulação da posição negociada da UE em Buenos Aires.

3.2. Reforço do diálogo internacional

No período de preparação da reunião de Buenos Aires, e depois dele, a UE deve ser eficaz no contacto com os seus parceiros e, para isso, necessita de uma estratégia externa. Um diálogo continuado com os principais actores das negociações ajudará a transmitir a posição da UE e a congregar apoios em seu redor, bem como a alcançar uma melhor compreensão da posição dos países “terceiros”. Os tópicos fundamentais do diálogo são a assinatura, a ratificação, as acções a nível interno, a transacção de emissões, o mecanismo de desenvolvimento não poluidor, a participação dos países em desenvolvimento, a concessão de auxílio aos países para que estes satisfaçam os seus actuais compromissos e a vigilância e o cumprimento do Protocolo a nível internacional.

Ao mesmo tempo que trabalhamos na resolução das questões pendentes no que diz respeito ao Protocolo e na preparação da sua implementação, todos os Estados-Membros, a Presidência e a Comissão, operando num quadro coordenado a nível da UE, devem utilizar os seus recursos de forma eficaz a fim de garantirem que os países parceiros recebem mensagens consistentes e específicas que reflectam as prioridades da UE e as preocupações específicas desses países.

Um objectivo fundamental da UE é a entrada em vigor do Protocolo e, para isso, deverá prestar uma atenção especial aos EUA e à Rússia que, devido às suas elevadas quotas de emissões do Anexo I, terão uma influência importante nesta matéria. De igual modo, a UE deve reforçar o seu diálogo com todos os outros países industrializados. A Rússia é importante não apenas para a ratificação, mas porque, juntamente com a Ucrânia, apresenta problemas especiais, visto serem os únicos países cuja quota deverá estar

significativamente acima do valor das suas emissões internas durante o primeiro período de compromisso, de 2008 a 2012.

Durante o período de preparação da Conferência de Quioto, a UE desenvolveu um diálogo efectivo com os países associados, diálogo esse que é necessário continuar e reforçar. Neste contexto, também será essencial discutir com eles os possíveis projectos de implementação conjunta. Nos termos do Protocolo, os Estados Associados não serão incluídos na quota comunitária de -8% para o período de 2008 a 2012. Todavia, à medida que eles progridem para a adesão, a evolução do acervo em matéria de alterações climáticas constituirá um ponto importante de debate.

A Turquia e os novos membros da OCDE, Coreia e México, são importantes para o objectivo da UE de alargar gradualmente o número de países com compromissos vinculativos. A UE deve iniciar um diálogo construtivo sobre a natureza e o nível possíveis dos compromissos que estes países estejam dispostos a assumir.

A AOSIS, um grupo de 41 países, na sua maioria Estados ACP costeiros e insulares, apresenta os objectivos mais ambiciosos de todos os países. Dado encontrarem-se entre os países mais vulneráveis, estão cada vez mais preocupados com os impactos das alterações climáticas. Uma solução satisfatória do problema da partilha de receitas provenientes do Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor, que serão usadas em projectos de adaptação, será certamente importantes para eles. Ao mesmo tempo, como membros do G77, desempenham um papel importante na tentativa de estabelecer compromissos entre os países industrializados e os países em desenvolvimento mais importantes.

Alguns Estados africanos também estão preocupados com os impactos das alterações climáticas e são aliados potenciais no que diz respeito a estas questões, no contexto da nossa relação mais ampla e privilegiada com eles. Estes Estados procuram apoio no esclarecimento das implicações das questões negociais remanescentes.

A Argentina desempenhou um papel crucial nas negociações de Quioto e será, evidentemente, a anfitriã da reunião de Buenos Aires. Um tópico para novas consultas à Argentina é a sua intenção de apresentar uma proposta de compromissos voluntário dos países não incluídos no Anexo I, ao abrigo do Protocolo de Quioto. O Brasil também é um actor importante. O ano passado, apresentou uma proposta sobre o modo de alcançar compromissos diferenciados para todas as Partes, que será discutida nas próximas reuniões, e desempenhou um papel crucial na definição do Mecanismo de Desenvolvimento não poluidor.

A China e a Índia merecem uma atenção especial devido ao elevado aumento das emissões que está previsto. Estes países estão muito preocupados com as implicações dos mecanismos flexíveis para a equidade e o comércio e também deixaram claro que as disposições de limitação das emissões incluídas no Protocolo de Quioto, estando previstas para economias industrializadas amadurecidas, não podem ser extrapoladas para países com um nível de desenvolvimento muito diferente. Por isso, estão preocupados com o tipo de precedentes que a continuação das negociações a respeito das regras de Quioto irá criar a longo prazo. Os países produtores de energia, a

Indonésia, juntamente com a Malásia e as Filipinas, têm um grande interesse nestas questões e têm participado activamente nas negociações. Os países produtores de petróleo também têm um interesse vital nas questões das alterações climáticas. Um diálogo reforçado, em particular com o Conselho de Cooperação do Golfo, deve ser mantido.

Deve ser dada maior visibilidade aos actuais esforços da UE e maior consideração ao que mais poderá ser feito com os mecanismos existentes, incluindo o papel do Banco Europeu de Investimentos. O objectivo será conseguir apoio público para aumentar a capacidade de modo a que todos os países possam beneficiar das oportunidades oferecidas quer pelo mecanismo de desenvolvimento não poluidor como pela aplicação conjunta. Será importante tornar claro que a ajuda actualmente proporcionada pelos programas de apoio comunitários e dos Estados-Membros não está a ser desviada para a obtenção de redução de emissões.

Solicita-se que o Conselho aprove as prioridades apresentadas neste documento para o reforço do diálogo com os países terceiros.

4. PRÓXIMAS ETAPAS

Para ser implementada uma estratégia eficaz pós-Quoto, é necessário que o Conselho chegue a acordo com vários elementos abordados nesta Comunicação. São eles:

Para implementação

- Em primeiro lugar, um entendimento comum entre a Comunidade e os Estados-Membros sobre o processo de formulação da estratégia e as contribuições respectivas dos Estados-Membros. Numa estratégia coerente, todos os actores devem conhecer o que cada um deles está a fazer e o que planeia fazer. A Comissão pedirá formalmente esta informação no fim de Julho. Em termos práticos, os Estados-Membros devem informar a Comissão até ao fim do presente ano sobre as estratégias nacionais que pretendem aplicar para cumprirem os seus objectivos de redução das emissões e o contributo que esperam das medidas comunitárias. Para que esta informação possa ser útil, ela deve indicar, de forma quantificada, o impacto aguardado das medidas nacionais e comunitárias sobre as suas emissões bem como o estado de implementação das medidas nacionais.
- Deve ser melhorada a coordenação entre as várias estruturas do Conselho, de modo a reforçar o consenso sobre a necessidade de actuar em matéria de alterações climáticas. O acordo sobre os objectivos de redução das emissões no Conselho “Ambiente” deve ir a par com a acção de outros Conselhos, como o “Ecofin”, “Transportes”, “Energia” e “Agricultura”. O Conselho foi inovador ao desenvolver Conselhos Conjuntos e Conselhos informais que abordam problemas intersectoriais e tentam envolver os actores mais importantes. Estas iniciativas em matéria de coordenação política que habitualmente se concentram nas questões de princípio

constituem avanços na direcção correcta mas existe ainda uma falta generalizada de coordenação quando se trata de traduzir os compromissos políticos em acções concretas.

- A necessidade de uma melhor integração de políticas e do desenvolvimento de um processo interactivo entre os Conselhos, neste domínio, é reconhecida tanto pela Comissão como pelos Estados-Membros, tendo sido tomadas iniciativas para fazer avançar o conceito de “responsabilidade partilhada”. O Conselho Europeu de Cardiff, com base numa Comunicação da Comissão, irá abordar, em Junho, a necessidade de uma integração mais eficaz das políticas ambientais, como a relativa ao clima, noutras áreas políticas.
- Com base em todos estes elementos, a Comissão tenciona apresentar uma estratégia pós-Quito mais completa na primeira metade de 1999.

Uma das prioridades é a adopção e a implementação de políticas e medidas comunitárias nas áreas apresentadas neste documento, considerando a necessidade, para a UE, de realizar progressos demonstráveis até ao ano 2005 e o facto de que deverá atingir o seu objectivo principalmente através de políticas e medidas a nível interno. Os progressos nesta área constituirão uma importante medida do êxito de uma maior integração e coordenação políticas entre os Conselhos. Será feita uma avaliação dos progressos na primeira metade do ano de 1999.

Para uma estratégia de negociação

De modo a definir a sua estratégia de negociação para a COP-4, a realizar em Buenos Aires em Novembro, a Comunidade deve chegar a um acordo, depois da reunião dos Organismos Subsidiários para o UNFCCC, em Bona, sobre a posição relativa a um conjunto de questões pendentes, em particular a questão da flexibilidade e da participação dos países em desenvolvimento. Outras questões que exigem uma solução são o estabelecimento de regras severas para os mecanismos flexíveis e a natureza do tecto concreto que deve ser estabelecido para limitar o valor do objectivo que pode ser negociado. Estas questões exigirão consultas alargadas imediatamente depois da reunião de Bona, em Junho, quando as questões tiverem sido mais esclarecidas e a posição dos nossos parceiros de negociações for mais clara. Para apoiar este processo, a Comissão fornecerá os elementos necessários. O objectivo deverá ser que o Conselho “Ambiente”, de Outubro, tome uma decisão sobre estes assuntos.

Em Buenos Aires apenas se espera que sejam delineados os princípios gerais relativos às questões pendentes, nomeadamente os mecanismos flexíveis. Será necessário mais trabalho para tornar estes instrumentos operacionais. Depois de Buenos Aires, e dependendo dos resultados obtidos, a Comissão publicará um documento onde se analisará com mais pormenor a possível utilização operacional dos mecanismos flexíveis na UE.

ISSN 0257-9553

COM(98) 353 final

DOCUMENTOS

PT

14 12 11 05

N.º de catálogo : CB-CO-98-378-PT-C

ISBN 92-78-37098-3

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo