COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 1.8.2008
COM(2008) 505 final

2008/0165 (COD)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Para a completa eliminação das substâncias que empobrecem a camada de ozono
Legislar melhor com base em vinte anos de êxito

PART 1

{COM(2008) 2366 final}
{COM(2008) 2367 final}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Para a completa eliminação das substâncias que empobrecem a camada de ozono
Legislar melhor com base em vinte anos de êxito

1. INTRODUÇÃO

A camada de ozono estratosférico protege a vida na Terra dos efeitos nocivos da radiação ultravioleta do sol. No início dos anos oitenta, cientistas observaram uma diminuição significativa da concentração de ozono na estratosfera sobre o Antárctico, desde então amplamente conhecida como o "buraco do ozono". No seu ponto máximo – no fim dos anos noventa, durante a Primavera – o buraco na camada de ozono era mais acentuado nos pólos, mas as concentrações eram também consideravelmente reduzidas noutras regiões. O aumento da radiação ultra-violeta exerce um efeito negativo na saúde humana, aumentando por exemplo a incidência de cancros da pele e de cataratas, e nos ecossistemas.

Já em 1987, os Governos chegaram a acordo sobre o Protocolo de Montreal relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono, dando assim início à eliminação progressiva das substâncias que empobrecem a camada de ozono (*ozone-depleting substances*, ODS) em todos os Estados signatários, segundo um calendário pré-estabelecido. Em 2007, as partes (incluindo a Comunidade Europeia) celebraram o vigésimo aniversário do Protocolo de Montreal, que saudaram como um dos mais bem sucedidos de todos os acordos internacionais no domínio do ambiente. Até então, as 191 partes tinham alcançado uma redução de 95% no seu consumo de ODS em comparação com os níveis de referência[1]. As reduções foram mais elevadas (99,2%) nos países industrializados e um pouco menores (80%) nos países em desenvolvimento[2].

No seu último relatório, publicado em 2007, o Comité de Avaliação Científica (*Scientific Assessment Panel*, SAP) estabelecido no âmbito do Protocolo de Montreal confirmou que a camada de ozono se está a reconstituir lentamente – embora com 10 a 15 anos de atraso em relação às projecções do relatório de 2002 – graças às medidas de controlo introduzidas pelo Protocolo. Espera-se agora que os níveis de ozono médios e sobre o Árctico se reconstituam até 2050 e que o mesmo aconteça entre 2060 e 2075 com o buraco na camada de ozono sobre o Antárctico.

De acordo com o PNUA, os controlos introduzidos no âmbito do Protocolo de Montreal evitarão em todo o mundo milhões de cancros da pele mortais e dezenas de

---

1 O artigo 1.º do Protocolo de Montreal define "Consumo" como a produção adicionada às importações, feita a dedução das exportações de substâncias regulamentadas.

2 O êxito obtido nas reduções nos países em desenvolvimento foi tornado possível graças ao Fundo Multilateral que canalizou, até agora, cerca de 2,4 mil milhões de USD para a transferência tecnológica e projectos conexos de desenvolvimento de capacidades. Os calendários para os países em desenvolvimento têm, em geral, um atraso de alguns anos em relação aos dos países industrializados.

milhões de cancros da pele não mortais e de cataratas. Além disso, esses controlos ajudarão a evitar emissões de gases com efeito de estufa (GEE) equivalentes a mais de 100 mil milhões de toneladas de CO_2 entre 1990 e 2010. Em 2010, as emissões de ODS representarão menos de 5% das emissões globais projectadas de CO_2, em comparação com cerca de 50% em 1990[3].

No seu relatório de 2007, o SAP advertiu as partes da necessidade de, apesar dos êxitos alcançados, se continuar a exercer vigilância a fim de respeitar o calendário recentemente projectado para a reconstituição da camada de ozono, tendo também em conta as incertezas que subsistem, nomeadamente quanto ao impacto das alterações climáticas. Os principais desafios a enfrentar são os seguintes:

– Libertação na atmosfera de emissões de ODS/GEE "colocadas em reserva" – Dado que o Protocolo se tem concentrado na proibição da produção de ODS, grandes quantidades de ODS são mantidas armazenadas ou "colocadas em reserva" em produtos e equipamentos (por exemplo, em espumas de isolamento, fluidos refrigerantes e sistemas de ar condicionado). Segundo as estimativas, até 2015 o total destas reservas atingirá 2 milhões de toneladas de potencial de empobrecimento do ozono (*ozone-depleting potential*, ODP) ou 13,4 mil milhões de toneladas de equivalente CO_2 – o que torna necessárias novas medidas.

– Utilizações de ODS que são objecto de derrogação – O Protocolo prevê um grau de flexibilidade na utilização das ODS regulamentadas, por exemplo quando não existam alternativas técnica ou economicamente viáveis ou para certas aplicações, como a utilização do brometo de metilo para efeitos de quarentena e de pré-expedição ou como matéria-prima. O SAP advertiu as partes da necessidade de, até 2015, reduzirem as utilizações que são objecto de derrogação para níveis significativamente inferiores aos actuais – cerca de 20 000 toneladas ODP por ano – a fim de evitar mais alguns anos de atraso em relação ao calendário de reconstituição da camada de ozono.

– Novas ODS – Dados científicos recentes vieram revelar que algumas substâncias químicas actualmente não regulamentadas pelo Protocolo têm um ODP bastante mais elevado, enquanto que a sua comercialização aumenta rapidamente.

O SAP manifestou também grande preocupação com o aumento do ritmo de crescimento da produção de hidroclorofluorocarbonetos (HCFC), considerando que a sua eliminação deverá estar completada em 2040 nos países em desenvolvimento. Contudo, as partes reagiram rapidamente, aprovando imediatamente, em 2007, um ajustamento do Protocolo para prever calendários para a supressão acelerada dos HCFC a fim de alcançar reduções globais de até 1 milhão de toneladas ODP e de 18 mil milhões de toneladas de equivalente CO_2[4].

---

[3] Esta importante contribuição para as alterações climáticas deve-se ao muito elevado potencial de aquecimento global (PAG) das substâncias que empobrecem a camada de ozono (algumas das quais 14 000 vezes mais potentes que o CO_2).

[4] Ver Decisão XIX/6 da 19.ª reunião das partes no Protocolo (2007, Montreal) de acelerar a eliminação progressiva dos HCFC. Note-se que as potenciais reduções dos GEE dependem do confinamento das emissões provenientes das actuais alternativas (para os fluidos refrigerantes, por exemplo) com um PAG relativamente elevado (como os HFC) e/ou da introdução de alternativas com baixo PAG. Estas

Estes desafios globais (embora nem todos aplicáveis à UE) serviram de pano de fundo à presente proposta da Comissão e à análise que lhe está subjacente.

2. SITUAÇÃO ACTUAL NA UE

O Regulamento (CE) n.º 2037/2000 relativo às ODS ("o regulamento") é o principal instrumento comunitário para a aplicação do Protocolo de Montreal[5]. Os quadros políticos internacional e comunitário, muito próximos e reforçando-se mutuamente, têm registado progressos assinaláveis, tendo praticamente chegado ao fim do processo de supressão gradual do consumo e da produção de ODS regulamentadas.

Até hoje, a CE já reduziu em mais de 99% o seu consumo e produção de ODS em relação aos níveis de referência. Em 2010, terá finalizado a eliminação progressiva das ODS regulamentadas, exceptuando algumas centenas de toneladas ODP por ano, em comparação com níveis de referência de 400 000 toneladas. Na CE, a produção de ODS nas utilizações regulamentadas pelo Protocolo e pelo regulamento deverá chegar ao fim em 2025 e está actualmente a diminuir em direcção ao objectivo de cerca de 4 000 toneladas ODP por ano em 2010, em comparação com os níveis de referência de 700 000 toneladas. Com o calendário acelerado de eliminação progressiva dos HCFC adoptado pelas partes em 2007, é necessário adaptar o regulamento a fim de antecipar a data de abandono da produção de 2025, como prevê actualmente o regulamento, para 2020. Tendo em conta a próxima supressão da utilização dos HCFC "virgens", devem ser reforçadas as medidas para reduzir o risco de comércio e utilização ilícitos de ODS.

As ODS colocadas em reserva na UE poderão representar cerca de 700 000 toneladas ODP em 2010, equivalentes a 5 mil milhões de toneladas de CO_2, ainda que as actuais estimativas estejam sujeitas a um elevado grau de incerteza. As emissões anuais no período 2005-2015 poderão atingir 24 000 toneladas ODP por ano ou 170 milhões de toneladas de equivalente CO_2. As proibições de utilização, as disposições em matéria de reciclagem e destruição previstas no regulamento e, sobretudo, as disposições afins contidas na Directiva-Quadro comunitária sobre resíduos e na Directiva sobre resíduos de equipamentos eléctrico e electrónico poderiam capturar grande parte destas emissões, embora se reconheça que as actuais taxas de reciclagem e recuperação de resíduos na UE são muito baixas.

Calcula-se que as emissões de novas ODS na UE totalizam actualmente menos de 300 toneladas ODP por ano, mas estão em constante aumento. Na UE, as utilizações críticas e essenciais de ODS cessaram praticamente em todos os casos e espera-se que as utilizações de brometo de metilo sujeitas a derrogação para actividades de quarentena e pré-expedição se estabilizem a um nível inferior a 300 toneladas ODP por ano.

Diminuíram significativamente as despesas administrativas para todas as partes envolvidas na aplicação do regulamento, a par da constante redução do número de

---

considerações em matéria de alterações climáticas são incorporadas nas decisões adoptadas pelas partes nesta matéria.

[5] O regulamento altera também regulamentos anteriores que estiveram em vigor durante quase duas décadas.

decisões de derrogação necessárias, dado o contínuo desenvolvimento e colocação no mercado de alternativas técnica e economicamente viáveis. Um inquérito às partes interessadas realizado em apoio à presente proposta confirmou a satisfação geral com a eficácia e eficiência do actual quadro legislativo, ainda que a sua complexidade seja geralmente reconhecida.

3. LEGISLAR MELHOR

O compromisso assumido pelas instituições europeias no sentido de legislar melhor, bem como a experiência de 20 anos da UE em matéria de protecção da camada de ozono, criam uma situação propícia à revisão do Regulamento relativo às ODS[6].

Os principais objectivos da revisão são os seguintes: (1) simplificar e reformular o Regulamento (CE) n.º 2037/2000, reduzindo ao mesmo tempo os encargos administrativos desnecessários de acordo com o compromisso assumido pela Comissão de legislar melhor; (2) assegurar o cumprimento do Protocolo de Montreal tal como ajustado em 2007 e (3) permitir que sejam tidos em conta os futuros desafios, de modo a garantir a reconstituição da camada de ozono e evitar impactos adversos na saúde humana e nos ecossistemas.

Neste contexto, vários aspectos a melhorar, tanto a nível mundial como da UE, foram discutidos e analisados em pormenor durante a revisão do regulamento e a avaliação de impacto a ela associada[7]. Nesse contexto, a Comissão propõe simplificar, racionalizar e melhorar o regulamento a fim de proteger a camada de ozono, adoptando paralelamente algumas medidas, nomeadamente a nível internacional.

3.1. Revisão da legislação em vigor

A revisão identificou amplas oportunidades de simplificação do texto do regulamento[8]. Algumas das principais alterações para o simplificar consistem em remover as disposições agora obsoletas e os correspondentes procedimentos para utilizações essenciais e críticas das ODS, e em racionalizar a comunicação dos dados, sempre que possível, sem deixar de ter em devida conta as obrigações da UE decorrentes do Protocolo.

A revisão serviu também para alinhar o regulamento com a recente Decisão XIX/6 de acelerar a eliminação progressiva dos HCFC, adoptada pelas partes no Protocolo em 2007. A data para o abandono da produção de HCFC será, pois, avançada para o início de 2020. A Comissão propõe também algumas alterações adequadas a fim de facilitar a complexa tarefa, nomeadamente para as autoridades aduaneiras, de fazer aplicar as disposições destinadas a impedir o comércio e a utilização ilícitos de ODS na UE. Essas medidas incluem a introdução de alguns requisitos de rotulagem e a supressão de derrogações pouco utilizadas que sobrecarregam com custos

---

6 Esta revisão está incluída no Programa Legislativo e de Trabalho da Comissão de 2008 na rubrica "Simplificação".

7 Ver SEC(2008) xxx e SEC(2008) xxx.

8 As opções de manter o regulamento inalterado (*statu quo*) ou mesmo de o retirar foram devidamente consideradas mas rejeitadas, nomeadamente porque deixariam a CE em situação de não conformidade com o Protocolo de Montreal e não lhe permitiriam prosseguir o seu objectivo de simplificação.

administrativos elevados um pequeno número de intervenientes, gerando cada vez menos benefícios.

Para que a UE possa fazer face aos desafios que subsistem, foi necessário reforçar moderadamente a legislação, o que representou custos limitados mas proporcionou, muitas vezes, novas possibilidades de simplificação administrativa.

A fim de resolver o problema da colocação em reserva de ODS, a Comissão propõe um maior rigor do regulamento no que respeita à disposição em matéria de reconstituição e destruição das ODS contidas em produtos e equipamentos, com benefícios ambientais que poderão atingir as 14 000 toneladas ODP (112 milhões de toneladas de equivalente CO_2).

Para evitar uma expansão dos mercados a que mais tarde seria necessário fazer face, a Comissão propõe que sejam incluídas no regulamento as novas ODS e que os produtores e importadores tenham a obrigação de comunicar os volumes comercializados. Além disso, a Comissão propõe que se reduza o actual limite máximo de utilização do brometo de metilo para fins de quarentena e pré-expedição de 600 toneladas ODP para os actuais níveis de 200 toneladas, e que a data da sua eliminação final seja avançada para 2015. Entretanto, serão tornadas obrigatórias as tecnologias de recuperação disponíveis, tendo também em vista a protecção da saúde dos trabalhadores.

3.2. Medidas complementares

Para além das alterações acima indicadas, a Comissão adoptará outras medidas tendo em vista a completa eliminação das ODS, nomeadamente a nível internacional.

As medidas de acompanhamento serão centradas, primeiro que tudo, na melhoria da aplicação e do cumprimento do quadro político aplicável aos resíduos, nomeadamente da Directiva sobre resíduos de equipamentos eléctrico e electrónico, e na recuperação de ODS nos fluxos de resíduos provenientes da construção e demolição. Tais medidas serão também centradas na identificação de incentivos adequados para aumentar significativamente a quantidade de ODS contidas nos produtos e equipamentos propostos para recuperação, reciclagem ou destruição na UE[9]. Estas acções serão realizadas em estreita cooperação com os Estados-Membros e partes interessadas nas áreas das ODS, da gestão dos resíduos (nomeadamente resíduos de construção e demolição) e das alterações climáticas. Estas medidas gerariam eventualmente outros benefícios ambientais, que poderiam atingir as 80 000 toneladas ODP ou 640 milhões de toneladas de equivalente CO_2.

Paralelamente, a Comissão irá trabalhar a nível internacional com os Estados-Membros e outras partes no Protocolo, bem como no âmbito de reuniões bilaterais, para continuar a reduzir as restantes utilizações e emissões de ODS, encorajando também todas as partes a subscreverem integralmente as alterações do Protocolo. Será, nomeadamente, prioritário assegurar que a eliminação progressiva dos HCFC à escala global conduza à introdução de alternativas respeitadoras do ambiente, resolver o problema da colocação em reserva de ODS nos países em

[9] Por exemplo, normas ligadas a sistemas de compensação ou de depósito, financiamento da destruição no âmbito de fundos regionais, etc.

desenvolvimento, reduzir a utilização do brometo de metilo em actividades de quarentena e pré-expedição, manter uma vigilância adequada dos controlos à escala mundial de novas ODS e, se necessário, reforçá-los. A Comissão continuará também a promover a transferência de tecnologias e conhecimentos no âmbito de *workshops* e de actividades de partilha de conhecimentos.

4. IMPACTO ESPERADO

O pacote de medidas assim obtido conduzirá a um texto regulamentar consideravelmente simplificado, capaz de oferecer simultaneamente garantias de manter e consolidar os progressos até agora realizados na eliminação das ODS. Tirando partido dos êxitos passados e das oportunidades de simplificação, as reduções globais nos custos administrativos totalizarão cerca de 3 milhões de euros durante o período 2010-2020, dos quais 2 milhões de euros para a indústria, 0,7 milhões para as autoridades dos Estados-Membros e a margem restante para a Comissão Europeia. O impacto económico directo total cumulativo durante o período 2010-2020 deverá manter-se abaixo dos 13 milhões de euros, principalmente devido às medidas destinadas a reduzir a utilização do brometo de metilo para fins de quarentena e pré-expedição[10]. Espera-se que a simplificação seja particularmente benéfica para as PME que tenham menor acesso a conhecimentos especializados para aplicar o regulamento.

Os benefícios ambientais mais tangíveis dizem respeito à acção política quanto às actividades de quarentena e pré-expedição e à recuperação e destruição de ODS "colocadas em reserva". Estas poderão representar um ganho líquido total de 16 000 toneladas ODP durante o período 2010-2020 ou de 112 milhões de toneladas de equivalente CO_2[11].

5. CONCLUSÕES

O regulamento provou a sua grande eficácia, fazendo da UE um dos principais contribuidores para a protecção da camada de ozono. As opções políticas agora propostas tiram partido dos pontos fortes do regulamento existente e representam um profundo empenho em adoptar legislação mais simples e melhor, baseada numa análise rigorosa. O novo regulamento proposto assegurará que continue a ser respeitado o Protocolo de Montreal pela UE, evitando custos administrativos desnecessários. Ao mesmo tempo, colocará a UE em melhor posição para continuar a liderar a resolução dos desafios que subsistem a nível global, incluindo o comércio ilícito, respondendo assim também às preocupações manifestadas pelos operadores de boa fé e pelas ONG.

---

[10] Os custos serão bastante inferiores se for tida em conta a provável decisão de anular o registo do brometo de metilo por razões sanitárias.

[11] O que equivale, em termos de potencial de aquecimento global, a cerca de 2% de emissões de gases com efeito de estufa em 1990. Apenas para fins comparativos, as reduções equivalem a um décimo das reduções necessárias para alcançar o objectivo de 2020 de diminuição de 20% das emissões de gases com efeito de estufa no âmbito do pacote de medidas em matéria de alterações climáticas e energia.