

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 26.5.2010
COM(2010) 265 final

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

**Análise das opções para ir além do objectivo de 20 % de redução das emissões de gases
com efeito de estufa e avaliação do risco de fuga de carbono**

{SEC(2010) 650}

1. INTRODUÇÃO

Quando, em 2008, a União Europeia decidiu reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa, mostrou o seu empenho em combater a ameaça das alterações climáticas e em dar o exemplo demonstrando como é possível fazê-lo. A redução acordada de 20 % até 2020 em relação aos níveis de 1990, associada a um objectivo de 20 % de energias renováveis, constituiu uma etapa crucial para o desenvolvimento sustentável da UE e representou um sinal claro dado ao resto do mundo de que a UE estava disposta a adoptar as medidas necessárias. A União Europeia cumprirá o seu objectivo no âmbito do Protocolo de Quioto e tem um excelente historial em matéria de acção climática.

Mas foi sempre evidente que a acção apenas a nível da UE não será suficiente para combater as alterações climáticas e que o facto de a UE proceder a uma redução de 20 % não resolve o problema. Não basta uma acção apenas a nível da UE para atingir o objectivo de manter o aumento da temperatura global inferior a 2 °C em comparação com os níveis pré-industriais. Todos os países terão que fazer um esforço adicional, incluindo reduções de 80-95 % até 2050 por parte dos países desenvolvidos. Um objectivo de 20 % até 2020 na UE é apenas um primeiro passo para colocar as emissões nesta via.

Assim, a UE fez acompanhar o seu compromisso unilateral de 20 % de um compromisso de passar aos 30 %, no âmbito de um genuíno esforço global¹. Esta continua a ser hoje a política da União Europeia.

Desde a adopção da política da UE, as circunstâncias evoluíram rapidamente. Assistimos a uma crise económica de uma amplitude sem precedentes. Esta crise exerceu forte pressão nas empresas e comunidades através da Europa e causou uma enorme tensão nas finanças públicas. Ao mesmo tempo, contudo, confirmou as extraordinárias oportunidades que adviriam para a Europa da construção de uma sociedade eficiente em termos de recursos.

Assistimos também à cimeira de Copenhaga. Apesar da decepção causada por não ter sido alcançado o objectivo de um pleno e vinculativo acordo internacional para fazer face às alterações climáticas, o resultado mais positivo foi o facto de países que hoje representam cerca de 80 % das emissões terem assumido compromissos de redução, ainda que estes sejam insuficientes para cumprir o objectivo de limitar o aumento da temperatura global a 2 °C. Um aspecto essencial será integrar o Acordo de Copenhaga nas actuais negociações no âmbito da CQNUAC. Mas continua a ser necessário actuar.

O objectivo da presente Comunicação não é decidir agora da passagem a um objectivo de 30 %, já que as condições estabelecidas não se encontram obviamente reunidas. Para facilitar um debate mais esclarecido sobre as implicações dos diferentes níveis de ambição, a presente Comunicação apresenta o resultado de uma análise sobre as implicações dos objectivos de 20 % e 30 % na perspectiva de hoje. Abrange também a questão da fuga de carbono, no

¹ O Conselho Europeu de Dezembro de 2008 confirmou «o compromisso da União Europeia de elevar essa redução para 30 % no âmbito de um acordo mundial ambicioso e global sobre as alterações climáticas para o período pós-2012, que se pretende alcançar em Copenhaga, desde que os outros países desenvolvidos se comprometam a atingir reduções de emissões comparáveis e que os países em desenvolvimento economicamente mais avançados contribuam adequadamente, de acordo com as suas responsabilidades e respectivas capacidades».

contexto da Directiva Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE-UE)² de apresentar, até Junho de 2010, uma análise à luz dos resultados da Conferência de Copenhaga. É acompanhada de uma análise técnica mais pormenorizada destas questões, que consta de documentos de trabalho dos serviços da Comissão.

2. O OBJECTIVO DE 20 % HOJE

A base de referência para a avaliação do possível significado do objectivo de 30 % deve ser a análise das actuais implicações do objectivo de 20 %. Como era de esperar, a crise económica exerceu um impacto importante nos pressupostos que haviam sido formulados no momento da adopção do objectivo de 20 %. Mas o seu impacto funcionou de diferentes formas.

A crise económica e o desafio do cumprimento do objectivo de 20 %

Entre 2005 e 2008, as emissões da UE registaram uma diminuição de 7 % a 10 % em relação aos níveis de 1990³. Assim, quando chegou a crise, a intensificação da acção climática e os preços elevados da energia já tinham feito acelerar a redução das emissões na UE.

A crise provocou de imediato uma nova redução. As emissões verificadas no âmbito do RCLE-UE em 2009 foram inferiores em 11,6 % às de 2008. Os preços do carbono diminuíram de forma correspondente, com uma descida no início de 2009 de cerca de 25 para 8 euros por tonelada de CO₂⁴. Mas a diminuição dos preços do carbono mostrou como o impacto do RCLE-UE nas empresas e nos consumidores se pode também adaptar a novas circunstâncias económicas.

Esta redução pontual das emissões fez com que, em 2009, a UE emitisse menos cerca de 14 % de gases com efeito de estufa que em 1990. Mas, como é evidente, com a recuperação da produção em indústrias de elevada intensidade energética, como a siderúrgica, esta taxa de redução não pode ser pura e simplesmente extrapolada para o futuro.

No entanto, os custos absolutos do cumprimento do objectivo de 20 % diminuíram. Na análise apresentada em 2008 em apoio ao pacote Clima e Energia, efectuada com base na expectativa de crescimento económico contínuo, os custos ligados ao cumprimento desse objectivo foram estimados em, pelo menos, 70 mil milhões de euros/ano em 2020⁵. Hoje, a análise tem também em conta a recessão⁶. O preço é agora estimado em 48 mil milhões de euros (0,32 % do PIB em 2020), o que representa uma redução de cerca de 22 mil milhões de euros, ou 30 % menos do que se esperava há 2 anos. Esta redução dos custos absolutos surge, contudo, no contexto de uma crise que deixou as empresas com muito menos capacidade para obter os

² Directiva 2009/29/CE

³ Dados baseados em inventários dos Estados-Membros, sem as actividades respeitantes ao uso dos solos, à reafecção dos solos e à silvicultura (LULUCF), mas incluindo as actividades da aviação.

⁴ Desde então, o preço do carbono aumentou ligeiramente para 12-15 euros.

⁵ Estes números representam um custo adicional da energia, não uma redução do PIB. Incluem investimentos adicionais necessários, bem como poupanças de energia. Não incluem os benefícios em termos de qualidade do ar.

⁶ Na análise apresentada em 2008, partia-se da hipótese de um crescimento médio anual do PIB da UE de 2,4 % durante o período de 2005-2020. Na presente análise actualizada, este crescimento médio anual durante o mesmo período diminuiu para 1,7 %. Para mais informações, ver o Quadro 4 na Parte II do documento de trabalho dos serviços da Comissão (SEC(2010) 650) que acompanha a presente Comunicação.

investimentos necessários à modernização a curto prazo e com grandes incertezas quanto ao tempo que será necessário para recuperar. O facto de o custo do pacote Clima e Energia ser actualmente mais baixo deve-se à interacção de diversos factores. Em primeiro lugar, o menor crescimento económico reduziu eficazmente o rigor do objectivo de 20 %. Em segundo lugar, o aumento dos preços do petróleo⁷ provou ser um incentivo à melhoria da eficiência energética: a procura de energia diminuiu. Em terceiro lugar, é provável que o preço do carbono continue a ser mais baixo, na medida em que as licenças não utilizadas durante o período de recessão transitam para o futuro.

A arquitectura flexível do RCLE-UE significa que o impacto da crise terá consequências durante vários anos. Com a não utilização de muitas licenças durante a crise, as empresas poderão transitar cerca de 5-8 % das suas licenças respeitantes ao período de 2008-2012 para a terceira fase do RCLE-UE (2013-2020). Além disso, o cumprimento dos objectivos em matéria de energias renováveis e medidas de eficiência energética reduzem ainda mais as emissões. O resultado será um preço do carbono muito inferior às projecções feitas em 2008⁸.

Nos «sectores de partilha de esforços»⁹, não abrangidos pelo RCLE-UE, começa a observar-se um cenário semelhante com diferentes níveis de reduções nos diferentes sectores. Através do cumprimento do objectivo em matéria de energias renováveis e das medidas de eficiência energética já em curso, serão necessários incentivos adequados para alcançar o objectivo global da UE de redução de 10 %, em comparação com 2005, para os sectores não abrangidos pelo RCLE-UE.

Ao mesmo tempo, a crise exerceu uma forte pressão na economia da UE. As empresas sofrem hoje as pressões exercidas pela contracção da procura e pela dificuldade em encontrar fontes de financiamento. Com um preço mais baixo do carbono, as receitas públicas das vendas em leilão puderam também diminuir para metade, aumentando a pressão sobre as finanças públicas e reduzindo uma outra fonte de financiamento público potencialmente disponível para fins ligados ao clima. Continua a ser preciso conseguir os investimentos necessários em sectores como a electricidade, o aquecimento e os transportes para alcançar o objectivo acordado de 20 % de energias renováveis.

A revolução das tecnologias «verdes»

Existe actualmente um amplo consenso quanto ao facto de o desenvolvimento de tecnologias verdes e eficientes em termos de recursos vir a ser um importante vector de crescimento. Com os países em todo o mundo a tentar dinamizar as suas economias em tempo de crise recorrendo a pacotes de estímulos, houve uma clara orientação dos padrões de investimento a favor de infra-estruturas para modos de transporte menos poluentes, como os transportes públicos, sistemas inteligentes de gestão do tráfego, produção de energia hipocarbónica, redes

⁷ O preço do petróleo estimado na base de referência de 2007 era de 66 dólares por barril em 2020, enquanto que na nova base de referência é de 88 dólares.

⁸ Segundo as projecções apresentadas na avaliação de impacto, o preço do carbono no RCLE-UE seria de cerca de 32 euros (preços de 2008) no caso de aplicação integral do pacote (incluindo as políticas em matéria de energias renováveis e a utilização máxima dos créditos internacionais). As novas projecções apontam para um preço do carbono de 16 euros em 2020 (incluindo políticas em matéria de energias renováveis para o cumprimento do objectivo de 20 %, sem ter de recorrer a créditos internacionais).

⁹ A Decisão Partilha de Esforços (Decisão n.º 406/2009/CE) abrange todas as emissões dos sectores não incluídos no RCLE-UE, como o transporte rodoviário, o aquecimento, a agricultura (excluindo as actividades LULUCF) e os resíduos.

eléctricas inteligentes e I&D no domínio dos transportes ecológicos e das energias limpas. Começam a observar-se em todo o mundo sinais de transição para uma economia hipocarbónica, com os países a serem atraídos para a opção mais verde, até pelo seu grande potencial de criação de novos postos de trabalho.

Na UE, o programa «Europa 2020» está centrado na convicção de que a base industrial europeia se deve reorientar para um futuro mais sustentável e para o aproveitamento das oportunidades proporcionadas pelo investimento precoce da Europa em tecnologias verdes. Mas este potencial de liderança não pode ser considerado um dado adquirido.

A realidade é que a concorrência global é feroz. O sector automóvel europeu encontra-se na vanguarda dos esforços para a redução das emissões de CO₂ dos automóveis novos. De todos os novos veículos automóveis vendidos em 2008 na UE, 17 % emitiam menos de 120g/km, e, em alguns Estados-Membros, a quota de mercado desses veículos já ultrapassava os 25 %. Em 2009, os regimes de renovação do parque automóvel intensificaram ainda mais este efeito. Mas outros fabricantes estão a realizar progressos semelhantes, dando o salto para as tecnologias de veículos híbridos e eléctricos.

No domínio da energia, as energias renováveis representaram 61 % da nova capacidade de geração de electricidade na UE em 2009. Mas a posição de liderança europeia está em perigo. O índice de atracção das energias renováveis (*Renewable Energy Attractiveness Index*) de 2010 cita agora os EUA¹⁰ e a China como as melhores oportunidades de investimento em energias renováveis. Os EUA pretendem duplicar a sua produção de energias renováveis até 2012. Em 2009, a China esteve à frente da «tabela classificativa» mundial na instalação de parques eólicos. Os chineses e indianos encontram-se actualmente entre os dez principais fabricantes de turbinas eólicas. A maior parte dos painéis fotovoltaicos do mundo é agora produzida na China e em Taiwan. Isto num momento em que a diminuição dos custos dos materiais de base, a melhoria da eficiência e o aumento da produtividade reduziram para metade o preço dos módulos fotovoltaicos em apenas alguns anos. Estas indústrias estão rapidamente a assumir uma dimensão mundial.

Uma outra razão para que seja necessária mudança é a segurança energética. Apesar de uma breve descida em 2009, o consumo energético continua a aumentar. A Agência Internacional da Energia avisou que, até 2015, se poderão verificar dificuldades no aprovisionamento de petróleo face ao aumento da procura, conduzindo a novos aumentos dos preços do petróleo e podendo asfixiar a retoma do crescimento económico. Uma energia de origem nacional como as energias renováveis traz grandes benefícios em termos de redução da dependência das importações.

Por isso, a Europa deve promover ainda mais os incentivos ao desenvolvimento destas indústrias a nível nacional. Contudo, atendendo a que os pacotes de estímulos são gradualmente suprimidos e que tem início uma era de contenção das despesas públicas, os incentivos estão a ser reduzidos. Existem outros motores de desenvolvimento, como o objectivo em matéria de energias renováveis, as normas sobre produtos e veículos dotados de eficiência energética e os contratos públicos ecológicos. Mas o objectivo de 20 % foi sempre visto como um factor de importância crítica para a modernização. O investimento em opções como a captura e armazenagem de carbono (CAC) está fortemente dependente do sinal de

¹⁰ Em especial os Estados que possuem uma carteira de energias renováveis («Renewable Portfolio Standards»).

preços emitido pelo mercado do carbono. Um preço mais baixo do carbono actua também como um incentivo muito menos forte para a mudança e a inovação.

Aumentar a divergência de uma trajectória de 2 °C após 2020

Para alcançar o objectivo de manter o aumento da temperatura inferior a 2 °C, é necessário que até 2050 os países desenvolvidos consigam obter reduções de 80-95 % em relação a 1990¹¹. Mesmo que algumas destas reduções pudessem ser asseguradas pelos esforços desenvolvidos pela UE fora das suas fronteiras, uma estimativa inicial indica que as próprias emissões da UE teriam que diminuir para cerca de 70 %. A trajectória acordada em 2008 reduziria as emissões internas da UE para -20 % até 2020 e, se for mantida inalterada, para -25 % em 2030, o que não é suficiente para assegurar o nível de ambição da UE para 2050 a um custo optimizado. Se as medidas forem adiadas, a UE, tal como os seus parceiros globais, terá que recuperar o atraso após 2020. Por exemplo, a AIE calculou que, globalmente, cada ano de adiamento do investimento em fontes de energia mais hipocarbónicas implica um aumento de 300-400 mil milhões de euros do preço a pagar¹². Torna-se, pois, necessário um roteiro a longo prazo para 2050 a fim de planear com antecedência o investimento da forma mais rentável em termos económicos.

Existe, pois, um risco de, com o objectivo de 20 % até 2020 a impulsionar agora a mudança de forma muito menos intensa do que se esperava em 2008, o esforço para a UE se tornar mais difícil e oneroso após 2020.

3. UMA ANÁLISE DO OBJECTIVO DE 30 %

A evolução das circunstâncias que tiveram um impacto tão forte no objectivo de 20 % sublinha também a necessidade de uma análise cuidadosa do objectivo de 30 %. As consequências económicas deste último para a UE devem ser clarificadas. A superação do objectivo de 20 % implicaria muito provavelmente um aumento do rigor das actuais políticas ou a introdução de novas políticas. Há que saber, portanto, quais poderiam ser estas novas políticas, quais as actuais políticas que poderiam ser tornadas mais rigorosas e como se poderia aumentar este rigor.

Seguem-se algumas das opções que poderiam ser consideradas pela UE se e quando for adoptada a decisão de aumentar o objectivo para 30 %.

3.1. Possíveis opções para alcançar o objectivo de 30 %

Opções no âmbito do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE

Como principal instrumento para impulsionar a redução das emissões, o RCLE-UE deveria ser o ponto de partida das opções destinadas a superar o objectivo de 20 %.

¹¹ Para alcançar o objectivo de manter o aumento da temperatura inferior a 2 °C, será também necessário que os países em desenvolvimento, enquanto grupo e em especial os mais avançados de entre eles, apresentem até 2020 uma divergência substancial e quantificável em relação à taxa actualmente prevista de crescimento das emissões, que é de -15 % a -30 % em relação ao cenário de manutenção do *statu quo*.

¹² Estimativa *World Energy Outlook 2009*: 500 mil milhões de dólares EUA

- *Recalibrar o RCLE-UE «reservando» uma parte das licenças previstas para venda em leilão:* Caso fosse adoptada uma decisão política de aumentar o objectivo de redução das emissões, o RCLE-UE poderia dar a sua principal contribuição para esse aumento através de uma redução gradual das licenças vendidas em leilão. A aplicação de um limite máximo RCLE-UE mais restritivo faria aumentar o nível de desempenho ambiental e reforçaria o efeito de incentivo do mercado do carbono. Poderia ser suficiente uma redução dos direitos de venda em leilão de cerca de 15 % ao longo de todo o período de 2013-2020, o que representa cerca de 1,4 mil milhões de licenças. As projecções sugerem que as receitas das vendas em leilão poderiam aumentar cerca de um terço, na medida em que o aumento dos preços do carbono deverá ser superior à redução das licenças vendidas em leilão. A forma como os Estados-Membros utilizam as novas receitas da venda em leilão será importante em termos de investimento em soluções hipocarbónicas para o futuro.
- *Recompensar os mais rápidos a investir nas tecnologias de melhor desempenho:* O sistema de aferição dos desempenhos (*benchmarking*) representa uma oportunidade para identificar quem faz rápidos progressos na melhoria do desempenho, recompensando-os com a concessão, a título gratuito, de licenças não atribuídas suplementares. Seria uma forma de libertar fundos suplementares para as empresas dispostas a inovar.

Opções tecnológicas

A regulamentação pode contribuir para alcançar objectivos climáticos mais ambiciosos, nomeadamente ao encorajar a eficiência energética e em termos de recursos. Pode assumir a forma de normas aplicáveis aos produtos, como as medidas adoptadas nos termos da Directiva Concepção Ecológica¹³, os limites impostos às emissões de CO₂ dos veículos¹⁴ e a implementação da Agenda Digital¹⁵. As redes inteligentes podem ajudar a mudar o comportamento dos consumidores, aumentar a eficiência energética e permitir uma maior penetração das energias renováveis. Calcula-se que o custo dos contadores inteligentes, por exemplo, será amortizado em menos de 4 anos graças ao aumento da produtividade, consequência de uma melhor informação dada aos consumidores e dos sinais emitidos pelos preços da energia.

Tributação das emissões de carbono

A introdução de impostos sobre as emissões de CO₂ nos sectores não abrangidos pelo RCLE-UE é um instrumento simples, baseado no mercado, para incentivar a redução das emissões tanto a nível nacional como europeu. Adaptar o sistema fiscal aplicável aos combustíveis ou aos produtos de modo a ter em conta a componente CO₂ é uma das opções que alguns Estados-Membros já praticam, por exemplo para explorar o elevado potencial de redução no sector do aquecimento, reduzir a intensidade de carbono do parque automóvel e aumentar a eficiência dos transportes. As análises indicam que é possível dar assim um importante contributo para o cumprimento de objectivos mais ambiciosos e, em função do nível e da gama de aplicação, gerar receitas consideráveis para os Estados-Membros, que poderiam ser utilizadas em investimentos hipocarbónicos a fim de criar empregos «verdes» a nível local e permitir uma contratação pública mais ecológica, como a prevista na Directiva

¹³ Directiva 2005/32/CE

¹⁴ Regulamento (CE) n.º 443/2009

¹⁵ COM(2010) 245

Promoção de Veículos de Transporte Rodoviário Não Poluentes e Energeticamente Eficientes¹⁶.

Utilização das políticas da UE para promover a redução das emissões

A UE poderia continuar a incentivar os Estados-Membros, as regiões e as cidades a aumentar o investimento hipocarbónico dirigindo um maior volume de fundos da política de coesão para investimentos ecológicos. Seria assim acelerada a actual tendência para utilizar mais eficazmente os fundos de coesão na promoção das energias renováveis, da eficiência energética e dos transportes públicos. Criaria também uma alternativa à utilização de unidades de quantidade atribuída (UQA) excedentárias como fonte do financiamento, que compromete a integridade ambiental do mercado do carbono.

Em consequência de numerosos obstáculos de ordem comercial e regulamentar, continuam sem ser utilizadas possibilidades de realizar consideráveis poupanças de energia. Melhorar o quadro político em que se insere a eficiência energética daria um importante contributo para ultrapassar o objectivo de 20 %.

As actividades respeitantes ao uso dos solos, à reafecção dos solos e à silvicultura (LULUCF) não foram incluídas no pacote Clima e Energia de 2008, mas têm potencial para reduções suplementares das emissões. Também é necessária a manutenção e o restabelecimento dos sumidouros de carbono naturais para evitar futuros aumentos das emissões. Actualmente, as incertezas de cálculo¹⁷ e a volatilidade¹⁸ tornam difícil avaliar a previsibilidade a curto prazo das actividades LULUCF e a sua contribuição para os objectivos da UE. No entanto, com a continuação dos trabalhos para estabelecer regras eficazes aplicáveis a estas actividades, elas poderão, com o tempo, dar um contributo cada vez maior para o esforço de atenuação, melhorando os métodos de cultivo e a gestão florestal. A política agrícola comum poderia incentivar os agricultores e silvicultores a adoptar práticas mais sustentáveis e aumentar a sua contribuição para a redução das emissões ao longo do tempo.

Utilização do efeito de alavanca exercido pelos créditos internacionais

A União Europeia foi a primeira a reconhecer que os esforços desenvolvidos fora das suas fronteiras podem incentivar a actuação do sector privado. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) deu origem a milhares de projectos em todo o mundo e conduziu muitas vezes a reduções economicamente muito rentáveis. Mas estas iniciativas parecem agora adequar-se mais às economias emergentes propriamente ditas, e um fluxo abundante e prolongado desse tipo de reduções de baixo custo para o RCLE-UE faz abrandar a inovação na UE.

Uma forma de melhorar o efeito de alavanca exercido pelas medidas da UE seria substituir parte da procura de créditos MDL por novos créditos sectoriais¹⁹. O financiamento do

¹⁶ Directiva 2009/33/CE

¹⁷ Por exemplo, devido à falta de dados ou de técnicas aprovadas de medição do carbono nas florestas e solos agrícolas.

¹⁸ Devido ao grande impacto das condições meteorológicas variáveis (por exemplo, tempestades que afectam o capital florestal).

¹⁹ O artigo 11.º-A, n.º 5, da Directiva RCLE-UE (2009/29/CE) contém a base jurídica para a celebração de acordos da Comunidade com países terceiros para o fornecimento de créditos sectoriais nos casos em que as negociações de um acordo internacional sobre alterações climáticas não estejam concluídas até 31 de Dezembro de 2009.

mercado de carbono seria assim desviado para acções com um maior potencial de redução do carbono (por exemplo, no sector eléctrico das economias em desenvolvimento avançadas), e poderia estar associado a sistemas como um multiplicador²⁰ para os créditos MDL convencionais (por exemplo, projectos industriais no sector do gás). Isto poderia conduzir a consideráveis reduções suplementares das emissões nos países em desenvolvimento, de modo a contribuir para o esforço geral da UE, dando assim aos países menos desenvolvidos uma maior margem para continuarem a beneficiar do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

No que respeita às emissões dos transportes marítimos, a UE continuará a desenvolver esforços para se chegar a um acordo internacional no quadro da OMI e da CQNUAC. Tal como foi acordado no âmbito do pacote Clima e Energia, a UE adoptará medidas para avançar se esse acordo não for concluído até 31 de Dezembro de 2011.

Foram alcançados progressos significativos em Copenhaga na definição de regras internacionais rigorosas para acelerar a luta contra a perda das florestas tropicais. Deve ser promovida a cooperação entre países em desenvolvimento dotados de floresta tropical, os Estados-Membros e a Comissão. A UE poderia, em parte, cumprir os objectivos mais ambiciosos graças a créditos internacionais de redução das emissões que correspondam a normas adequadas de integridade ambiental.

3.2. O desafio de alcançar o objectivo de 30 %

O facto de o objectivo de 20 % parecer agora mais fácil de alcançar do que se supunha em 2008 tem repercussões óbvias no desafio do cumprimento de um objectivo de 30 %. Em termos absolutos, o montante de 70 mil milhões de euros em 2020, estimado no início de 2008, seria hoje suficiente para permitir à UE efectuar mais de metade do percurso necessário para aumentar a redução de 20 % para 30 %, embora numa situação de maior pressão sobre a economia europeia.

Os custos totais adicionais que a UE teria de suportar para passar dos actuais 20 % para os 30 % são estimados em cerca de 33 mil milhões de euros em 2020, ou 0,2 % do PIB. Para alcançar este objectivo de redução de 30 %, calcula-se que o preço do carbono no âmbito do RCLE-UE atingiria cerca de 30 euros/tonelada de CO₂, o que é semelhante ao nível considerado necessário para cumprir o objectivo de redução de 20 % em 2008. As emissões nacionais seriam reduzidas para -25 % em comparação com os níveis de 1990, sendo a restante parte coberta por licenças em reserva e por créditos internacionais²¹.

Os custos totais da redução de 30 %, que inclui os custos do cumprimento do objectivo de 20 %, são agora estimados em 81 mil milhões, ou 0,54 % do PIB²².

Recordando que, no início de 2008, o custo do pacote Clima e Energia foi estimado em 70 mil milhões de euros, ou 0,45 % do PIB em 2020, a passagem a um objectivo de redução de 30 % representa um aumento de 11 mil milhões de euros em comparação com os custos absolutos do pacote Clima e Energia em 2020 projectados em 2008.

²⁰ Um multiplicador de, por exemplo, 2 para 1 significa que, para cada tonelada emitida numa instalação RCLE-UE, deveriam ser restituídas duas toneladas de créditos MDL. Desta forma, cada crédito MDL utilizado para cobrir uma tonelada emitida na Europa teria como resultado a redução de mais uma tonelada num país em desenvolvimento.

²¹ Na medida em que estejam disponíveis ao abrigo da legislação em vigor.

²² O custo previsto inclui o cumprimento do objectivo de 20 % de energias renováveis.

Mas, embora os custos tenham claramente diminuído, a redução da rentabilidade das empresas, do poder de compra dos consumidores e do acesso aos empréstimos bancários fizeram também diminuir a capacidade da economia da UE para investir em tecnologias hipocarbónicas: um resultado da crise que só poderá ser compensado pelo regresso ao crescimento e por políticas proactivas que dêem prioridade ao crescimento nestes sectores.

Qual seria a repartição do esforço necessário?

Em termos de sectores, a análise sugere que o maior potencial de redução das emissões reside no sector da electricidade graças à melhoria da eficiência do lado da procura, combinada com a redução, do lado da oferta, dos investimentos em projectos com utilização intensiva de carbono. Nos próximos dez anos, será preciso substituir um número significativo de capacidades de geração de electricidade obsoletas e a sua substituição por soluções hipocarbónicas representa uma importante oportunidade de reduzir as emissões. Quanto aos sectores industriais abrangidos pelo RCLE-UE, alguns deles têm um considerável potencial de eficácia em termos de custos (por exemplo, as refinarias). Nos sectores de «partilha de esforços», tanto os clientes privados como os serviços têm um importante papel a desempenhar na redução das emissões de CO₂, principalmente no sector do aquecimento. Na agricultura, a experiência em alguns Estados-Membros sugere que pode haver potencial suplementar de redução das emissões de metano e de óxido de azoto na agricultura intensiva, embora seja necessário avaliar cuidadosamente os custos.

Quanto à distribuição geográfica, o potencial de redução das emissões para passar dos 20 % aos 30 % é proporcionalmente mais elevado nos Estados-Membros mais pobres. Será necessário mobilizar os necessários recursos financeiros públicos e privados para aumentar a redução das emissões sem prejudicar o crescimento económico. A política de coesão da UE é um instrumento importante neste contexto.

A análise efectuada sublinha também que, em termos relativos, a repartição rentável dos esforços entre sectores abrangidos e não abrangidos pelo RCLE-UE continua, no caso de um objectivo de redução de 30 %, a ser praticamente a mesma que para o objectivo de 20 %. Caso se adopte um objectivo de 30 %, em 2020, o valor-limite no âmbito do RCLE-UE seria de 34 %, em lugar dos actuais 21 %, abaixo do nível de emissões de 2005, ao passo que o objectivo global para os sectores não abrangidos pelo RCLE-UE seria de 16 %, em lugar dos actuais 10 %, abaixo do nível de emissões de 2005.

A análise apresentada no documento de trabalho dos serviços da Comissão, em anexo, foi efectuada a nível da UE. Para a eventual adopção de um objectivo de 30 %, seria necessário decidir de uma combinação específica de opções sobre a forma como seriam partilhadas as reduções adicionais. Uma análise pormenorizada dos impactos a nível dos Estados-Membros e dos sectores económicos só poderá ser efectuada com base em opções específicas.

3.3. Outras implicações do objectivo de 30 %

A realização de um objectivo de 30 % não pode ser vista isoladamente. A par do seu cumprimento propriamente dito, haverá toda uma série de outras consequências.

Uma delas seria o restabelecimento de incentivos à inovação que se perderam quando se tornou mais fácil alcançar o objectivo de 20 %. Este aspecto é particularmente importante na medida em que as tecnologias hipocarbónicas se tendem a caracterizar por uma intensidade de mão-de-obra maior que a dos sectores convencionais e aumentam também a segurança

energética. O cumprimento do objectivo de redução de 30 % reduz em cerca de 40 mil milhões de euros as importações de petróleo e de gás em 2020, na hipótese de um preço do petróleo de 88 dólares EUA por barril. O investimento passariam a ser dirigidos para a promoção de empregos «verdes» em tecnologias hipocarbónicas na UE, como uma maior eficiência energética do parque habitacional. A análise macroeconómica mostra, em geral, poucos efeitos globais sobre o emprego - embora existam diferenças sectoriais - mas esta imagem modifica-se se houver uma utilização inteligente das receitas de vendas em leilão ou dos impostos sobre o carbono. Haverá também necessidade de requalificação e desenvolvimento profissional dos trabalhadores, e os sistemas de educação e formação terão que se adaptar a estes desafios, como consta da iniciativa estratégica emblemática «Europa 2020».

Mercados globais de tecnologias hipocarbónicas e benefícios conexos para a qualidade do ar

A vantagem de actuar mais cedo contribui para trazer importantes benefícios a longo prazo à competitividade europeia, mantendo uma posição forte num mercado global das tecnologias hipocarbónicas em rápido crescimento.

Por último, haveria também benefícios em termos de qualidade do ar. Para alcançar o objectivo de 30 %, seria necessário menos equipamento de controlo da poluição para a redução de outros poluentes, como as partículas em suspensão, dióxido de enxofre e metais pesados para que os custos ligados ao cumprimento dos objectivos da Estratégia Temática sobre a Poluição Atmosférica tivessem uma redução de cerca de 3 mil milhões de euros em 2020. A melhoria da qualidade do ar resultaria em benefícios adicionais para a saúde, estimados entre 3,5 e 8 mil milhões de euros em 2020²³. Estes benefícios paralelos não estão incluídos nas estimativas do custo da passagem ao objectivo de 30 %.

4. AVALIAR O RISCO DE FUGA DE CARBONO

Uma das grandes preocupações da política climática da UE consiste em evitar a «fuga de carbono». Trata-se do risco de, por falta de um esforço suficiente a nível mundial, as acções adoptadas a nível nacional fazerem desviar a parte de mercado para instalações menos eficientes noutros pontos do mundo, resultando assim num aumento global das emissões. Existem, evidentemente, muitas razões para as vantagens e as desvantagens concorrenciais para além dos custos do carbono, mas quanto maior for o número de países concorrentes a adoptar níveis comparáveis de esforços de redução das emissões, menor será o risco de fuga de carbono. O pacote Clima e Energia reconheceu que este risco tinha que ser monitorizado e estabeleceu medidas para o combater.

O facto de o preço do carbono ter sido inferior às previsões iniciais tem consequências para o debate sobre a fuga de carbono. Além disso, devido à redução das emissões, os sectores de utilização intensiva da energia já abrangidos pelo RCLE-UE antes de 2013 acabarão provavelmente por deter, no final do segundo período do RCLE-UE em 2012, um número muito considerável de licenças gratuitas não utilizadas, que podem transitar para a terceira fase (2013-2020). Ficarão assim numa situação comparativamente melhor que nas estimativas de 2008 ao enfrentar a concorrência internacional.

²³ Contribuiria assim para realizar os objectivos da Estratégia Temática sobre a Poluição Atmosférica - COM(2005) 466.

A legislação RCLE-UE impôs a necessidade de um relatório até Junho 2010 a fim de examinar a fuga de carbono à luz dos resultados das negociações internacionais. O facto de prosseguirem as negociações no âmbito da CQNUAC significa que é difícil fazer uma avaliação definitiva. Mas a aplicação do Acordo de Copenhaga seria claramente um passo na boa direcção. Todos os países desenvolvidos e os principais países em desenvolvimento – os principais concorrentes das indústrias com utilização intensiva de energia da UE – se comprometeram pela primeira vez oficialmente a adoptar medidas para reduzir as emissões.

Os impactos do objectivo da UE de 20 %, com os restantes países a cumprir compromissos menos ambiciosos, são estimados em menos de 1 %, sendo os sectores dos produtos químicos orgânicos e inorgânicos e dos fertilizantes os mais duramente atingidos, com perdas de produção de 0,5 %, 0,6 % e 0,7 %, respectivamente. Só o sector «outros produtos químicos» sofre um impacto ainda mais elevado, de 2,4 %. Em comparação com a aplicação unilateral pela UE do objectivo de 20 %, alguns sectores da UE com utilização intensiva de energia estariam de facto numa situação ligeiramente melhor, enquanto que para outros não haveria qualquer diferença. Dadas as incertezas quanto à aplicação efectiva do Acordo de Copenhaga, a Comissão considera que as medidas já aprovadas para apoiar as indústrias com utilização intensiva de energia – atribuição de licenças gratuitas e acesso a créditos internacionais – continuam a ser justificadas.

Avançar para o objectivo de 30 %

A análise macroeconómica mostra que o impacto incremental de aumentar o esforço da UE para 30 % - mantendo as outras regiões objectivos menos ambiciosos em comparação com o actual pacote Clima e Energia - nos resultados da indústria com utilização intensiva de energia da UE seriam limitados enquanto se mantivessem em vigor as medidas especiais aplicáveis a essa indústria. Um aumento do objectivo para 30 % implicaria perdas de produção suplementares que são estimadas em cerca de 1 % para as indústrias dos metais ferrosos e não ferrosos, dos produtos químicos e outras indústrias com utilização intensiva de energia, em comparação com o objectivo de 20 %. Os impactos nos sectores dos produtos químicos orgânicos e inorgânicos, fertilizantes e «outros produtos químicos» aumentam para 0,9 %, 1,1 %, 1,2 % e 3,5 %, respectivamente. Quanto mais os grandes parceiros comerciais cumprirem os seus objectivos ambiciosos, menor será o risco da fuga de carbono.

Os dados até agora obtidos no que respeita aos padrões de emissão das indústrias com utilização intensiva de energia são inconclusivos, sobretudo na medida em que a política climática da UE deu origem à deslocalização de actividades económicas para fora da Europa. Por um lado, as emissões de sectores com utilização intensiva de energia diminuíram significativamente nos últimos anos. As licenças gratuitas não utilizadas foram quantificadas monetariamente. Por outro lado, o investimento em tecnologias hipocarbónicas em sectores com utilização intensiva de energia tem reforçado a sua produtividade geral.

Há casos em que a fuga de carbono pode ter efeitos que vão além da perda de competitividade. Para alguns Estados-Membros nas regiões periféricas da UE, dotados de interconexões fáceis com países fora da UE, poderia observar-se um impacto a nível da segurança energética. É o caso, por exemplo, dos Estados bálticos, dada a situação única dos mercados bálticos da electricidade. Esta é uma das razões pelas quais o RCLE-UE já prevê para estes países uma derrogação facultativa e parcial à venda total em leilão. Os investimentos na rede de transporte de electricidade podem ajudar a reduzir o risco para a segurança do fornecimento de electricidade. Além disso, a Comissão irá acompanhar de perto

os desenvolvimentos e adoptará, se conveniente, outras medidas para melhorar a segurança energética e oferecer condições de concorrência equitativas nos mercados da electricidade.

Opções para fazer face à fuga de carbono

O principal problema na origem da fuga de carbono é a diferença em termos de competitividade entre a UE e países terceiros. Existem, portanto, essencialmente três meios pelos quais se poderia, se tal puder ser demonstrado, fazer face à fuga de carbono: prosseguir o apoio às indústrias com utilização intensiva de energia, continuando a atribuir-lhes licenças gratuitas; aumentar o custo das importações a fim de compensar as vantagens de evitar as políticas hipocarbónicas; ou adoptar medidas para que o nível de esforços no resto do mundo seja mais próximo do nível da UE.

Dadas as incertezas em torno das promessas de Copenhaga, um aumento para o objectivo de 30 % poderia ser acompanhado de novas medidas neste sentido. Tais medidas dariam também incentivos adicionais a um empenhamento mais forte dos países num acordo internacional.

A maneira mais óbvia de dar uma maior contribuição para criar condições de concorrência equitativas através de medidas adoptadas no interior da UE consiste em manter a atribuição de licenças gratuitas.

Tal como prevê a actual legislação, haveria também a opção de *incluir as importações no RCLE-UE*. Foram formuladas propostas específicas segundo a mesma linha que serviu à inclusão no RCLE-UE das actividades da aviação internacional. Para tal, seria necessário adquirir licenças no mercado para compensar as emissões de certos bens importados. Estão também em discussão propostas semelhantes com os Estados Unidos e, obviamente, seria desejável a adopção de iniciativas deste tipo juntamente com esses parceiros.

Esta opção levanta questões de âmbito mais vasto sobre a política comercial da UE e o seu interesse geral no âmbito de um sistema de comércio aberto: algumas economias emergentes já manifestaram preocupações sobre esta questão; além disso, qualquer sistema teria que reconhecer que é impossível que os esforços de atenuação desenvolvidos pelos países desenvolvidos e pelos países em desenvolvimento tenham o mesmo ritmo. Também tem que ser considerado o impacto do aumento dos custos das matérias-primas importadas para os fabricantes da UE. Trata-se de uma medida que também poderia ser potencialmente contornada fazendo com que as importações da UE fossem entregues pelos produtores dos países terceiros mais «limpos», mas mantendo a produção mais «suja» para consumo interno dos mesmos.

A inclusão das importações em si mesmas no RCLE-UE teria que ser cuidadosamente preparada a fim de assegurar a sua plena compatibilidade com os requisitos da OMC. Poderia ser difícil aplicar um sistema que procurasse definir em pormenor o teor de carbono de cada categoria individual de bens, mas seria provavelmente necessário esse nível de precisão, o que sugere que o sistema só poderia ser considerado, no melhor dos casos, para um número limitado de produtos de base normalizados, como o aço ou o cimento. Em segundo lugar, teria que ser definido para cada categoria de bens um teor médio UE de carbono, o que poderia dar origem a uma sobrecarga administrativa e exigiria acordo quanto a essa média, implicando um processo provavelmente complexo e prolongado. Em terceiro lugar, pareceria difícil

verificar o desempenho de instalações individuais em países terceiros sem dispor de um sistema altamente sofisticado de monitorização e comunicação a nível da instalação.

Há várias formas de fazer com que a acção da UE contribua para *aproximar dos níveis da UE as medidas hipocarbónicas adoptadas noutros países*, colmatando o fosso concorrencial para as indústrias com utilização intensiva de energia e ajudando a eliminar o eventual efeito de «parasitismo» ou concorrência desleal de países terceiros.

Por exemplo, a UE deveria considerar a aplicação de uma abordagem mais orientada para a natureza e o reconhecimento dos créditos internacionais no RCLE-UE. As opções são a intensificação dos esforços no sentido de evoluir para um sistema de créditos sectoriais baseado em limiares de crédito ambiciosos (excepto para os países menos desenvolvidos) e limitar a utilização dos créditos MDL gerados nos sectores com utilização intensiva de energia (p. ex., aço, cimento e alumínio) em países terceiros que não sejam países menos desenvolvidos. Deve ser encarada a possibilidade de aumentar a integridade ambiental dos créditos MDL dos países que não participam adequadamente nos esforços climáticos internacionais. Uma opção promissora para este aumento seria a aplicação de um multiplicador: seria, por exemplo, necessária a devolução de dois créditos MDL por cada tonelada emitida no âmbito do RCLE-UE. Estas ideias poderiam ser consignadas em acordos bilaterais relativos a créditos sectoriais entre a UE e alguns países terceiros – por exemplo, a UE assumiria o compromisso de apoiar um modelo de acordo UE/China sobre créditos sectoriais no sector do aço.

Outras abordagens consistiriam em desenvolver esforços mais positivos por parte da UE para ajudar os parceiros a corresponder aos níveis da UE em matéria de acção climática e em colmatar possíveis lacunas em termos de competitividade. Para as economias em desenvolvimento e emergentes, poderia ser aqui incluída a transferência de tecnologias. No caso dos países parceiros mais desenvolvidos, o rápido desenvolvimento de um mercado internacional do carbono, abrangendo prioritariamente os sectores com utilização intensiva de energia em todo o mundo, eliminaria a necessidade de adoptar medidas especiais.

5 CONCLUSÃO

Desde que a UE adoptou, em 2008, decisões históricas em matéria de luta contra as alterações climáticas, a crise económica operou mudanças fundamentais no contexto político e económico da política climática da UE. A pressão exercida sobre a economia da UE é intensa. Mas a UE mantém-se fortemente empenhada em actuar no domínio das alterações climáticas. Fazer parar o aumento da temperatura global continua a ser um dos maiores desafios com que se confronta a presente geração. A UE tem dado o exemplo, mostrando como podem ser adoptadas medidas concretas e eficientes para inverter a tendência de aumento das emissões de gases com efeito de estufa sem afectar negativamente o crescimento económico. Manter-se-á na vanguarda dos esforços globais com a aplicação do pacote Clima e Energia.

A aplicação prática de políticas de redução das emissões de gases com efeito de estufa está a actuar como um dos principais incentivos para a modernização da economia da UE, orientando o investimento e a inovação para sectores com enorme potencial de crescimento e emprego no futuro. Tal como estabelecido na estratégia Europa 2020, este é um dos temas principais de qualquer estratégia credível para criar prosperidade sustentável para o futuro.

A presente Comunicação mostrou como a alteração das circunstâncias globais exerceu impacto nos objectivos estabelecidos em 2008. Embora os custos absolutos do cumprimento de um objectivo de 20 % tenham diminuído substancialmente, aliviando assim as empresas na sua luta pela recuperação económica, representa também um risco de que diminua a eficácia do objectivo de 20 % como motor de mudança. Tudo isto num momento de grave contracção económica, tanto para os Governos como para as empresas.

É, por isso, importante analisar as consequências directas de uma possível evolução para um objectivo de 30 %. A decisão política sobre um tal objectivo não pode ser adoptada sem ter em conta o contexto internacional. Actualmente, não estão ainda criadas as condições para um aumento do objectivo para 30 %. Além disso, essa decisão deve também ser tomada tendo plena consciência das consequências económicas a nível interno. Tanto o contexto internacional como a análise económica sugerem que a UE deve manter a opção de aumentar o seu objectivo para 30 %: devemos estar prontos para actuar quando estiverem criadas as condições para adoptar esta decisão.

Entretanto, temos que intensificar esforços para trabalhar com os nossos parceiros internacionais, os pressionar e encorajar a fim de alcançar o nível de ambição necessário para colocar os esforços globais na via para assegurar a efectiva limitação das alterações climáticas em que todos estamos empenhados.

A Comissão continuará a acompanhar de perto a situação, nomeadamente no que respeita à competitividade da indústria europeia face aos seus principais concorrentes internacionais, sobretudo aqueles que ainda não adoptaram uma acção convincente de luta contra as alterações climáticas. Além disso, em função da evolução da situação económica e das negociações internacionais, a Comissão continuará a fornecer análises actualizadas a fim de informar os contínuos debates no Conselho e no Parlamento Europeu sobre o tema da presente Comunicação.