

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a directiva relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, no que diz respeito aos mecanismos baseados em projectos do Protocolo de Quioto»

(COM(2003) 403 final — 2003/0173 (COD))

(2004/C 80/18)

Em 1 de Setembro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 13 de Novembro de 2003, sendo relatora A. Le Nouail-Marlière.

Na 404.ª reunião plenária, realizada em 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 11 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas foi assinada por 154 países, na Cimeira da Terra no Rio de Janeiro, em Junho de 1992, e entrou em vigor a 21 de Março de 1994. A Convenção representa um esforço concertado para combater o aquecimento global resultante das alterações climáticas induzidas pela acção do homem (antropogénicas). O seu objectivo final é «a estabilização das concentrações na atmosfera de gases com efeito de estufa a um nível que evite uma interferência antropogénica perigosa com o sistema climático. Tal nível deveria ser atingido durante um espaço de tempo suficiente para permitir a adaptação natural dos ecossistemas às alterações climáticas, para garantir que a produção de alimentos não seja ameaçada e para permitir que o desenvolvimento económico prossiga de uma forma sustentável.»⁽¹⁾

1.2. O Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas foi aprovado em Dezembro de 1997, na terceira sessão da Conferência das Partes, em Quioto, Japão. Até à data, foi ratificado por 119 países responsáveis por 44,2 % das emissões de dióxido de carbono (CO₂), incluindo a CE e os seus Estados-Membros, bem como a maioria dos países candidatos.

1.3. Para entrar em vigor, o Protocolo de Quioto deve ser ratificado por, pelo menos, 55 países responsáveis por mais de 55 % das emissões de CO₂ dos países industrializados em 1990. Os Estados Unidos abandonaram o protocolo em 2001, apesar de o aumento das suas emissões estar a acelerar e estas representarem 25 % do total das emissões mundiais. Malgrado todos os esforços para atingir o objectivo antes da Cimeira de Joanesburgo em Agosto de 2002, este protocolo não entrou ainda em vigor.

1.4. A UE comprometeu-se a reduzir em 8 % as suas emissões de gases com efeito de estufa entre 2008 e 2012 em relação aos níveis registados em 1990. Todavia, prevê-se que, a serem adoptadas e aplicadas as actuais medidas, a redução

das emissões totais de gases com efeito de estufa na UE será de 4,7 % entre 1990 e 2010, ou seja, menos 3,3 pontos percentuais do que o objectivo de 8 %. Se a UE quiser cumprir o objectivo de Quioto, serão necessárias outras acções significativas e políticas adicionais. Em 1998, os quinze concordaram em repartir entre si os encargos fixando um objectivo para cada um num «acordo de repartição de encargos». A União Europeia ratificou o Protocolo de Quioto na sessão do Conselho de 4 de Março de 2002, em conformidade com a Decisão 2002/358/CE do Conselho⁽²⁾. Os Estados-Membros concluíram o processo de ratificação nacional em 31 de Maio de 2002.

1.5. Para incentivar e facilitar a observância dos seus compromissos de redução das emissões, foram criados os chamados mecanismos flexíveis, com vista a promover a concretização das reduções de emissões de uma forma eficaz em termos de custos. Estes mecanismos flexíveis são: o Comércio de Emissões, a Aplicação Conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (impulsionando o desenvolvimento sustentável e a cooperação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento).

1.6. Embora a aplicação destes três mecanismos flexíveis a nível internacional só seja possível depois da entrada em vigor do Protocolo de Quioto, a UE está já a avançar com o seu sistema interno de comércio de emissões que terá início em Janeiro de 2005⁽³⁾.

⁽¹⁾ Artigo 2.º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas. Versão portuguesa http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_LI_1389_1_0001.htm.

⁽²⁾ Decisão 2002/358/CE de 25 de Abril de 2002 relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e ao cumprimento conjunto dos respectivos compromissos (JO L 130 de 15.5.2002, p. 1-20), incluindo o protocolo e respectivos anexos. Relatório A5-0025/2002 do PE sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e ao cumprimento conjunto dos respectivos compromissos.

⁽³⁾ Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 2003, relativa à criação de um quadro de comércio de direitos de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade Europeia e que altera a Directiva 96/61/CE do Conselho, JO L 275 de 25.10.2003, p. 32-46.

1.7. A presente proposta complementa a directiva «no que diz respeito aos mecanismos baseados em projectos do Protocolo de Quioto», ou seja os dois outros mecanismos flexíveis, para além do comércio de emissões, que visam reduzir os custos e o impacto macroeconómico da aplicação do protocolo.

1.8. O Protocolo de Quioto permite aos países desenvolvidos utilizar créditos de emissão gerados através dos chamados mecanismos baseados em projectos de Quioto, nomeadamente a Aplicação Conjunta (AC — para projectos que se realizem nos países desenvolvidos) e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MLD — para projectos nos países em desenvolvimento), para cumprirem parte dos seus objectivos de redução das emissões. Os créditos de emissão só podem ser acumulados se as reduções de emissões alcançadas através do projecto forem adicionais ao que teria acontecido na ausência da actividade (adicionalidade ambiental). Os projectos de Aplicação Conjunta e no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo deverão ser conduzidos sobretudo pelo sector privado. O MDL tem o duplo objectivo de contribuir para o objectivo fundamental da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e, ao mesmo tempo, ajudar os países em desenvolvimento a atingir o desenvolvimento sustentável. O MLD será supervisionado por um conselho executivo que foi criado na Sétima Conferência das Partes.

1.9. Mesmo antes de o Protocolo de Quioto entrar em vigor, as actividades de projecto podem ser elegíveis para o MDL e gerar créditos. Estes créditos terão valor, uma vez que podem ser comprados pelos governos para atingirem as suas metas de Quioto, ou utilizados por empresas para cumprirem as suas obrigações nacionais de reduzir emissões a baixo custo. O facto faz com que o MDL constitua um incentivo económico para tornar mais «ecológico» o investimento directo estrangeiro. Como tal, e tendo em conta o requisito de adicionalidade ambiental estabelecido pelo Protocolo de Quioto, espera-se que o MDL seja um bom veículo para a transferência de tecnologias limpas e modernas para os países em desenvolvimento, gerando, em simultâneo, benefícios de desenvolvimento reais.

1.10. A proposta da Comissão toma em consideração a obrigação de as Partes ao Protocolo de Quioto atingirem uma percentagem significativa dos seus objectivos através de reduções de emissões na União Europeia, de modo a que a utilização dos mecanismos flexíveis de Quioto constitua um complemento às acções nacionais, tal como formalizadas no acordo de «repartição de encargos», com diferentes compromissos para cada Estado-Membro e para os países aderentes. Em consequência, prevê-se que seja efectuada uma revisão quando se verificar a entrada no regime de comércio de emissões de créditos de projectos de AC e MDL equivalentes a 6 % da quantidade total de licenças atribuídas para o período de transacção de 2008 a 2012. Se e quando efectuada, essa revisão irá ponderar a fixação de um limite para os créditos que podem ser convertidos durante a parte remanescente do período de transacção em causa.

2. Observações na generalidade

2.1. O CESE reitera o seu apoio incondicional à ratificação e aplicação do Protocolo de Quioto e repete que concorda com a apresentação de uma proposta de directiva sobre o comércio de emissões de gases com efeito de estufa, considerando-a «um excelente meio de ajudar a conseguir, ao menor custo possível e com o menor impacto sobre a economia e o emprego da União Europeia, os compromissos nacionais de redução de gases com efeito de estufa previstos no Protocolo de Quioto, que admite o comércio directo de emissões entre Estados-Membros»⁽¹⁾. O CESE acentua igualmente «a importância para a União Europeia de actualizar o mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de gases com efeito de estufa e a implementação do Protocolo de Quioto, caso esteja interessada em contribuir activamente para a adesão e a ratificação do Protocolo de Quioto, no âmbito da cooperação ambiental pan-europeia»⁽²⁾.

2.2. O Comité está preocupado com o lento progresso geral na aplicação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e do Protocolo de Quioto em particular, pois, tendo em conta a inércia térmica do planeta, mesmo decidindo actuar energeticamente, são necessários vários decénios para travar significativamente o aquecimento da Terra.

2.3. O Protocolo de Quioto ainda não entrou em vigor com o resultado de que vários países estão a adoptar diferentes regimes para a sua aplicação, como por exemplo, métodos divergentes de monitorização, de comunicação de informações e de verificação, bem como de comércio de emissões. Todavia, os países têm assumido compromissos, não obstante o atraso na ratificação. Os Estados-Membros da União Europeia seguem um sistema comum condizente com o Protocolo de Quioto.

2.4. O CESE apoia a iniciativa da Comissão e convida os (mais) importantes actores mundiais a ratificarem o Protocolo de Quioto.

2.5. O CESE é de opinião de que deveria ser possível converter créditos em licenças de emissão durante o período de 2005 a 2007, o que constituiria um sinal positivo, podendo fazer progredir o desenvolvimento de projectos futuros que acarretariam benefícios ambientais, sociais e económicos consideráveis.

⁽¹⁾ Parecer do CESE 680/2002, de 29 de Maio de 2002, sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação do quadro de comércio de direitos de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade Europeia e que altera a Directiva 96/61/CE do Conselho», COM(2001) 581 final — 2001/0245 (COD), JO C 221 de 17.9.2002, p. 27-30.

⁽²⁾ Parecer do CESE 931/2003, de 16 de Julho de 2003, sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de gases com efeito de estufa e à implementação do Protocolo de Quioto», COM(2003) 51 final — 2003/0029 (COD), JO 234 de 30.9.2003, p. 51.

2.6. O Comité considera que a Comissão deveria explicar melhor do que o fez até agora os conceitos de AC e MLD aos actores que estarão envolvidos (em particular aos sectores que aplicarão os mecanismos e os projectos), bem como informá-los claramente sobre as possibilidades e as restrições existentes. Na opinião do Comité, as acções empreendidas até agora pelos Estados-Membros não são suficientes. Os considerandos e as definições, somados ao uso abusivo de abreviaturas e acrónimos, tornam o texto pouco transparente (isto refere-se a quê? Quem é afectado? Em que países?).

2.7. A Comissão deveria uniformizar a sua terminologia, por exemplo *mise en œuvre conjointe/application conjointe* e MOC/MC nas versões francesas dos documentos ⁽¹⁾ (NT: O mesmo reparo é válido para as versões portuguesas dos mesmos documentos: *Implementação/Aplicação Conjunta — IC/JI* (do inglês «Joint Implementation») e *Mecanismo Ambiente Limpo/Mecanismo de Desenvolvimento Limpo — MDL e UNFCCC/CQNUAC* para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas).

2.8. O CESE apoia a utilização dos créditos de emissão gerados através dos mecanismos de Aplicação Conjunta (AC) para projectos a executar em países desenvolvidos e de transição e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) para projectos em países em desenvolvimento, pois são instrumentos que permitem acelerar desenvolvimentos tecnológicos que permitirão, por sua vez, reduzir as emissões de carbono e beneficiar tanto os países em desenvolvimento como os países desenvolvidos.

2.9. Em matéria de coerência das políticas comunitárias, o Comité toma nota da proposta da Comissão de um plano de acção para as alterações climáticas no contexto da cooperação para o desenvolvimento e do contributo do quinto programa-quadro de investigação ⁽²⁾.

2.10. Contudo, o Comité está apreensivo, pois os mecanismos de Quioto contribuirão possivelmente para uma redução do nível de emissões de CO₂ apenas a curto prazo, o que não é compatível com um desenvolvimento sustentável a longo prazo.

2.10.1. Neste domínio, é primordial examinar não só a eficácia energética como também o conjunto de recursos e a diversificação dos abastecimentos.

2.10.2. A utilização crescente do gás natural (CH₄) para a produção de electricidade constitui um método economicamente atraente para a redução das emissões de CO₂. Como o petróleo, o gás natural é uma fonte potencial para a produção de combustível no sector dos transportes. No entanto, segundo informações de que dispomos, as reservas conhecidas destas

fontes são mais limitadas do que as de outras fontes potenciais para a produção de electricidade, tais como o carvão, a energia nuclear ou mesmo as energias renováveis.

2.10.3. Quando o petróleo e o gás natural desaparecerem, serão substituídos pelo hidrogénio. Contudo, a sua produção (por exemplo, através da electrólise), carece de uma quantidade de energia primária duas vezes superior à energia obtida com a sua utilização. A consequência será um problema energético — e climático — ainda mais grave do que o actual.

2.10.4. Além disso, ao utilizar-se o gás natural há que examinar pormenorizadamente as perdas decorrentes da exploração, do transporte e da utilização, pois o gás natural é um gás com repercussões climáticas 30 vezes mais elevadas do que o CO₂.

3. Observações na especialidade

Artigo 11.º A, n.º 2

3.1. É para o CESE claro que o Protocolo de Quioto limita os créditos gerados através de projectos de Aplicação Conjunta (AC) e de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) que são utilizados no comércio de licenças de emissão, pois a AC e o MDL não substituem as acções nacionais, constituindo, pelo contrário, um complemento às mesmas. O Comité insta, porém, com a Comissão Europeia para ter em conta:

- a complexidade e lenta aplicação do Protocolo de Quioto (1997) e dos acordos de Marraquexe (2001) (Sétima Conferência das Partes), que foram elaborados pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e adoptados no Rio de Janeiro em 1992;
- a inexistência de projectos actualmente e o lento processo de aprovação dos mesmos;
- a necessidade de se tornar estes instrumentos flexíveis num incentivo que acelere os desenvolvimentos tecnológicos e transferências de tecnologias justas;
- o contributo mínimo da redução das emissões de gases com efeito de estufa abrangido pelo Protocolo de Quioto (3 % do esforço necessário para reduzir o processo de aquecimento);
- a duração das propostas de directiva, para além da abertura das negociações sobre períodos de compromisso posteriores à entrada em vigor do Protocolo de Quioto prevista para 2005;
- a coerência com o Programa Europeu para as Alterações Climáticas e o Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente que promovem a redução de emissões;

⁽¹⁾ COM(2003) 85 final, COM(2003) 403 final, MEMO/03/154.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre «Alterações climáticas no contexto da cooperação para o desenvolvimento», COM(2003) 85 final, Anexo I: Plano de Acção e Anexo VI: Projectos em matéria de alterações climáticas financiados no âmbito do quinto programa-quadro de investigação.

- a legibilidade e a mensagem endereçada aos intervenientes potenciais (públicos ou privados), bem como a necessidade de uma mensagem clara e positiva em vista da ratificação do Protocolo de Quioto por países terceiros;
- a consideração dos compromissos diferenciados dos Estados-Membros no Protocolo de Quioto;
- a conclusão de um acordo de «repartição de encargos» entre os Estados-Membros da UE, incluídos os países aderentes.

Artigo 11.ºA, n.º 3

3.2. Sem pôr em causa o Protocolo de Quioto, o Comité realça que o atraso na entrada em vigor do Protocolo de Quioto e as negociações que se iniciarão em 2005 para o período de compromissos posterior a 2012, fazem com que as actividades respeitantes ao uso dos solos, à reafecção dos solos e à silvicultura não devam ser sistematicamente excluídas do âmbito de aplicação do mecanismo baseado em projectos. A Comunidade deveria preparar-se para aplicar o acordo sobre o modo como os créditos resultantes de actividades respeitantes ao uso dos solos, à reafecção dos solos e à silvicultura deveriam ser tratados, acordo este que se prevê seja aprovado na Nona Conferência das Partes (Milão, Dezembro de 2003).

3.3. O aspecto temporário debatido no Protocolo de Quioto ainda suscita problemas de soberania nacional, utilização dos solos e gestão sustentável adaptada às condições locais, de tal

Bruxelas, 11 de Dezembro de 2003.

modo que ainda não existe uma convenção mundial sobre as florestas.

Artigo 11.ºB, n.º 5

3.4. Não obstante a referência ao cumprimento dos artigos 6.º e 12.º do Protocolo de Quioto, que são vagos a este respeito, o Comité propõe a alteração desta alínea como segue: «a transferência de conhecimentos e tecnologias seguras e compatíveis com o ambiente adaptada aos países em desenvolvimento e aos países com economias em transição». O Comité propõe ainda que se defina «conhecimentos seguros e compatíveis com o ambiente».

Artigo 21.º — Reformulação do n.º 3 (ponto 7, alínea b) da proposta)

3.5. Para além de a Comissão ter de «organizar o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes dos Estados-Membros sobre a evolução em matéria de atribuição de licenças, conversão de unidades de redução de emissões (URE) e reduções certificadas de emissões (RCE) para utilização no regime comunitário, funcionamento do registo de dados, monitorização, comunicação de informações, verificação e cumprimento», seria oportuno informar as organizações não governamentais (ONG) «que possam estar interessadas», os parceiros sociais e o público em geral, em conformidade com a Convenção de Aarhus (1998) sobre o acesso do público ao processo de decisão e o acesso à justiça em matérias ambientais, bem como apresentar um relatório regular ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH