



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 16.10.2013
SWD(2013) 431 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

PROPOSTA DE DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade com vista à implementação até 2020 de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global

{COM(2013) 722 final}
{SWD(2013) 430 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

PROPOSTA DE DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade com vista à implementação até 2020 de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

1.1. Insuficiente implantação de medidas baseadas no mercado para fazer face ao forte aumento das emissões da aviação internacional

A União Europeia está fortemente empenhada em atingir o objetivo de limitar o aumento da temperatura média do planeta a menos de dois 2 graus Celsius acima dos níveis pré-industriais. Com esse fim em vista, um dos grandes objetivos da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo é uma redução das emissões de gases com efeito de estufa de, pelo menos, 20% em relação aos níveis de 1990. A limitação das emissões de gases com efeito de estufa provenientes da aviação constitui um contributo essencial consentâneo com esse compromisso.

Segundo a Agência Internacional da Energia, as emissões globais de CO₂ provenientes da aviação civil representam atualmente cerca de 2,5% das emissões totais de CO₂. Olhando para o futuro, as previsões da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) apontam para um aumento das emissões da aviação internacional até 2036 de 155% a 300% em comparação com 2006, dependendo do nível de melhorias tecnológicas e operacionais. As projeções indicam que a quota da aviação internacional nas emissões totais de CO₂ chegará a ser de, pelo menos, 4% até 2050 se não forem implementadas quaisquer outras medidas de atenuação.

Uma vez que o potencial de redução de emissões decorrente de novas tecnologias e práticas operacionais é limitado no setor da aviação, é necessário utilizar medidas baseadas no mercado (MBM) para assegurar que a aviação contribua com a sua quota-parte para a redução das emissões a nível global. As MBM permitem ao setor da aviação compensar o forte crescimento das suas emissões mediante o financiamento da redução das emissões noutros setores em que os custos de atenuação são menores.

A UE abriu o caminho na implementação de MBM ao incluir as atividades da aviação no seu Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE-UE). Apesar dos seus efeitos ambientais positivos a baixo custo económico, a aplicação do RCLE-UE foi objeto de significativa oposição internacional (ver ponto 1.2.1). Alguns Estados opuseram-se ao RCLE-UE alegando que abrangeria uma percentagem demasiado elevada de emissões internacionais e que a UE não teria competência para obrigar os operadores de países terceiros a participarem no RCLE-UE. Essas alegações foram, no entanto, rejeitadas pelo Tribunal de Justiça Europeu (TJE).

Independentemente da oposição internacional, o RCLE-UE, tendo em conta que abrange apenas cerca de 50% das emissões da aviação internacional, não será suficiente para impedir o forte crescimento global das emissões da aviação no futuro. Por conseguinte, mesmo com o RCLE-UE em vigor, mantém-se um «fosso» global na cobertura das emissões da aviação internacional uma vez que, para além da UE, nenhuma outra região tem implementado MBM.

A insuficiente implantação das MBM e a forte oposição ao RCLE-UE têm sido devidas à ausência de um acordo político global: não foi possível até à data obter um compromisso claro sobre o desenvolvimento de MBM globais no âmbito da ICAO, nem um acordo sobre princípios geralmente aceites para a implementação de MBM regionais, como o RCLE-UE.

1.2. A ação da UE num ambiente internacional difícil

1.2.1. Integração da aviação no Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (RCLE-UE)

A Diretiva 2008/101/CE alterou a Diretiva 2003/87/CE (Diretiva RCLE-UE) a fim de incluir a aviação no âmbito do RCLE-UE, nomeadamente nos seguintes aspetos:

- Participação de todos os Estados-Membros do Espaço Económico Europeu (EEE) — incluindo a Islândia, a Noruega e o Listenstaine.
- Cobertura das emissões totais de voos com origem e destino em aeródromos do EEE (seguidamente designados «voos intra-EEE») e de voos com partida de aeródromos do EEE para países terceiros ou com destino a aeródromos do EEE com origem em países terceiros (seguidamente designados «voos extra-EEE»).
- Limite máximo de emissões fixado em 95% das emissões médias históricas da aviação de 2004 a 2006.
- Obrigação de os operadores de aeronaves comunicarem informações sobre as emissões em 2010 e plena conformidade – incluindo a devolução de licenças – a partir de 2012.

No entanto, a inclusão de voos com origem e destino em países terceiros no âmbito do RCLE-UE foi objeto de forte oposição internacional:

- A Associação do Transporte Aéreo Americana (ATA) e as grandes companhias aéreas dos EUA contestaram a legalidade do RCLE-UE argumentando, nomeadamente, que seria contrária ao direito internacional consuetudinário a aplicação do RCLE-UE às partes de um voo que tenham ocorrido fora do espaço aéreo dos países do EEE. O TJE rejeitou estas alegações e confirmou que a UE tinha competência para alargar o RCLE-UE à distância total percorrida pelos voos com origem ou destino nos aeroportos da UE.
- A chamada «coligação dos reticentes» — incluindo nomeadamente a China, a Índia, a Rússia e os EUA — assinou duas declarações em que se opunha ao RCLE-UE alegando que seria contrário ao direito internacional e que não deveria ser aplicável aos operadores de aeronaves registadas nos seus países.
- As companhias de aviação da China Continental e a maioria das companhias de aviação indianas não cumprem o RCLE-UE desde 2011.
- Em 2012, o Congresso dos EUA aprovou a Lei de Proibição do Regime de Comércio de Emissões (*Emissions Trading Scheme Prohibition Act - «Thune Bil»*) que permitiria à administração dos Estados Unidos, na sequência de uma consulta pública, emitir a decisão de que as companhias de aviação registadas nos EUA não deveriam cumprir o RCLE-UE. Até à data não foi proposta tal decisão.

1.2.2. Evolução recente no período que antecedeu a Assembleia da ICAO de 2013

A UE tem uma longa história do multilateralismo e tem continuamente procurado promover ações da ICAO em matéria de MBM. Com vista a facilitar as negociações no período que antecedeu a Assembleia da ICAO de 2013, a UE adotou a Decisão n.º 377/2013/CE («decisão suspensiva») a fim de adiar temporariamente a aplicação das obrigações de cumprimento do RCLE-UE relativas a voos com origem e destino na maioria dos países terceiros no ano de 2012.

Esta ação gerou a dinâmica necessária para a Assembleia da ICAO de 2013 avançar com o desenvolvimento de uma MBM global e de um acordo sobre um quadro para MBM nacionais e regionais (seguidamente designadas «Quadro MBM») que seria aplicável até ser implementada uma MBM global em 2020.

- Proposta da UE de roteiro para uma MBM global

Os Estados-Membros da UE propuseram que a Assembleia da ICAO de 2013 se pronuncie sobre um roteiro vinculativo para o desenvolvimento de uma MBM global. Os trabalhos sobre a conceção dos elementos relativos à MBM global deveriam estar concluídos pela Assembleia da ICAO em 2016 e a MBM global deveria ser implementada até 2020.

A Assembleia Geral Anual da Associação Internacional do Transporte Aéreo (IATA) de 3 de junho de 2013 aprovou, com uma esmagadora maioria a favor, uma resolução relativa ao roteiro para uma MBM global.

- Compromisso sobre o âmbito geográfico de MBM regionais ou nacionais

O Quadro MBM deveria proporcionar orientações a fim de garantir uma aplicação coerente das MBM nacionais e regionais. Uma questão fundamental prende-se com a cobertura das emissões da aviação internacional no âmbito de uma MBM nacional ou regional. Muitos Estados-Membros da ICAO prefeririam um Quadro MBM que limitasse as MBM regionais a emissões na região em causa. Num espírito de compromisso e desde que o nível de ambição da MBM global seja elevado, os Estados-Membros da UE mostraram estar abertos a uma cobertura geográfica reduzida para regimes regionais antes da aplicação da MBM global em 2020.

1.2.3. Resultado da Assembleia da ICAO de 2013

A Assembleia da ICAO adotou o roteiro proposto para o desenvolvimento de uma MBM global em 2020. Não foi, contudo, possível chegar a um compromisso sobre orientações para as MBM regionais que seriam entretanto aplicadas. Tal como em anteriores assembleias da ICAO, os Estados-Membros da UE rejeitaram o argumento invocado por outros Estados de que uma MBM regional deve ficar sujeita ao acordo dos Estados cujas companhias aéreas operam nos Estados que aplicam uma MBM.

1.3. Cenário de base: continuação de um RCLE-UE de âmbito integral

Embora os custos impostos aos operadores de aeronaves pelo RCLE-UE sejam pequenos e o TJE tenha inequivocamente confirmado a legalidade da cobertura de todos os voos de partida e chegada, não será de esperar que a oposição internacional cesse caso se mantenha a aplicação do âmbito integral do RCLE-UE. Uma aplicação do âmbito integral do RCLE-UE a partir de 2013 pode, por conseguinte, pôr em risco futuras negociações no âmbito da ICAO sobre o desenvolvimento e implementação das MBM.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral — garantir a contribuição do setor da aviação para a redução do impacto das alterações climáticas — não se alterou desde a integração do setor da aviação no RCLE-UE. Além disso, uma vez que é indubitavelmente uma forte defensora de ações multilaterais, a UE deu primazia na sua política a uma solução global e de cooperação internacional.

Os objetivos específicos são duplos:

- Facilitar o desenvolvimento e a aplicação até 2020 de uma MBM global que abranja todas as emissões da aviação internacional;
- Manter a cobertura do RCLE-UE no que diz respeito às emissões de todos os voos com origem ou destino no EEE, enquanto se aguarda a implementação de uma MBM global em 2020.

Os resultados da consulta pública confirmaram que todas as partes interessadas — indústria, autoridades públicas e ONG — concordam fortemente com a utilização de MBM no setor da aviação.

As opções para a alteração do RCLE-UE após a Assembleia da ICAO de 2013 deveriam contribuir para os seguintes objetivos operacionais:

- Manter a eficácia ambiental
- Não diminuir a competitividade do setor da aviação
- Manter condições de concorrência equitativas no mercado interno no setor da aviação
- Limitar os custos administrativos adicionais
- Assegurar a coerência com o direito internacional e com as resoluções não vinculativas da Assembleia da ICAO na medida em que sejam consentâneas com as declarações da UE relativas a essas resoluções.

A eficácia ambiental, os baixos custos administrativos e a aceitabilidade política foram as principais questões colocadas pelas partes interessadas na consulta pública.

3. OPÇÕES POLÍTICAS

Conforme estabelecido na «decisão suspensiva» (ver ponto **Error! Reference source not found.**), a UE considerará após a Assembleia da ICAO de 2013 se são necessárias alterações ao RCLE-UE a fim de otimizar a interação entre o RCLE-UE e os resultados da Assembleia da ICAO.

3.1.1. RCLE-UE de âmbito integral

A prossecução do âmbito integral do RCLE-UE significa que os operadores de aeronaves continuam a ser responsáveis por todas as emissões dos voos com origem e destino nos aeroportos do EEE.

3.1.2. Opção híbrida

Com base na proposta de um Quadro MBM que, no período que precedeu a Assembleia da ICAO de 2013, tivera o apoio de países dotados de um importante setor da aviação mas que acabou por não obter o acordo da Assembleia, uma MBM regional deveria basear-se num dos seguintes âmbitos geográficos:

- Cobertura completa das emissões de todos os voos com origem e destino num grupo de Estados, mais
- Uma percentagem das emissões provenientes dos voos com origem ou destino em países terceiros fora do grupo de Estados, em relação à distância total percorrida em zonas associadas ao grupo de Estados (por exemplo, para um voo entre Paris e Pequim, o RCLE-UE cobriria a distância percorrida nos Estados do EEE de e a partir da fronteira com um país terceiro, neste caso a Rússia).

Se o RCLE-UE for harmonizado com este âmbito, será possível manter a cobertura integral das emissões dos voos intra-EEE, mas a cobertura das emissões dos voos extra-EEE será reduzida na proporção da distância percorrida no EEE (seguidamente designada «opção híbrida»). Há várias abordagens no que respeita à cobertura das distâncias percorridas sobre o mar (por exemplo, mar territorial, que se estende até 12 milhas marítimas da costa, ou a zona económica exclusiva (ZEE), que se estende até 200 milhas marítimas da costa).

3.1.3. *Opções alternativas*

Para além da opção híbrida, foram consideradas as seguintes opções alternativas:

- Opção de voos de partida: Estão abrangidos todos os voos intra-EEE, mas apenas estão abrangidos os voos de partida com destino a países não membros do EEE. Esta abordagem foi a proposta inicial da UE relativa ao âmbito geográfico do Quadro MBM, mas que foi rejeitada por um grande número de Estados membros da ICAO.
- Opção 50/50: Conforme demonstrado pelas consultas públicas, a maioria das ONG ambientais é a favor de uma limitação da cobertura do RCLE-UE a 50% dos voos de partida e chegada no que diz respeito a voos extra-EEE. No entanto, esta opção nunca foi debatida no âmbito da ICAO.
- Com uma isenção geral dos voos extra-EEE (semelhante à decisão suspensiva) apenas seriam cobertos os voos intra-EEE.
- Opção a montante: A mudança para um sistema a montante tornaria os fornecedores de combustível a entidade responsável pela conformidade, em lugar dos operadores de aeronaves. Esta opção teria uma cobertura de emissões semelhante à opção de voos de partida uma vez que os fornecedores de combustível teriam de devolver licenças de emissão correspondentes ao combustível vendido aos aeroportos do EEE. Para evitar que os fornecedores de combustível beneficiassem de lucros aleatórios, não seriam atribuídas licenças de emissão a título gratuito, sendo todas as licenças de emissão leiloadas.

4. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

4.1. **Impacto ambiental**

A opção híbrida e as opções alternativas reduzem a cobertura das emissões a uma gama entre 25% e 62% em comparação com a cobertura de emissões no âmbito do RCLE-UE de âmbito integral (ver quadro 1).

4.2. **Impacto económico**

4.2.1. *Competitividade*

A opção híbrida e as opções alternativas — com exceção da opção a montante — permitiriam melhorar a competitividade geral do setor da aviação em comparação com o RCLE-UE de âmbito integral uma vez que a redução da cobertura teria como consequência preços mais

baixos para os voos extra-EEE. Devido à anulação de licenças de emissão a título gratuito, a opção a montante teria como consequência preços mais elevados para os voos intra-EEE.

4.2.2. Igualdade de condições de concorrência

Todas as opções políticas mantêm a igualdade de condições de concorrência nos mercados de pares de cidades uma vez que todos os operadores recebem o mesmo tratamento, independentemente da sua nacionalidade ou de quaisquer outras características. Caso serviços sem escala estejam igualmente em concorrência com os serviços com escala em plataformas não-EEE (por exemplo, numa rota de Londres para Singapura, com uma possível escala em Dubai), a opção híbrida evitaria potenciais riscos de distorções já que os serviços com e sem escala seriam igualmente abrangidos. No entanto, aos atuais preços do carbono, a probabilidade de distorções é negligenciável em todas as opções.

4.3. Impacto no esforço administrativo e viabilidade

A opção híbrida pode ser implementada com base no atual sistema de medição, comunicação e verificação (MCV). A menor cobertura dos voos extra-EEE refletir-se-á na tomada em consideração de uma percentagem proporcionalmente reduzida do consumo total de combustível (conforme atualmente comunicado em relação a todo o voo). As opções de voos de partida, 50/50 e suspensiva não implicam quaisquer alterações no atual sistema MCV. Uma evolução para uma opção a montante implicaria alterações significativas uma vez que os fornecedores de combustíveis passariam a ser as entidades responsáveis. Seriam de esperar atrasos significativos na sua implementação.

4.4. Repercussões na coerência com o direito da aviação internacional e a política da ICAO

O TJE rejeitou a alegação de que o RCLE-UE violaria a soberania de outros Estados e confirmou a competência da UE para aplicar o RCLE às emissões totais dos voos com origem e destino em aeródromos situados no território de um Estado-Membro. Uma vez que todas as opções continuam a ser aplicáveis apenas aos voos de partida e chegada e não incluem os sobrevoos, estão em conformidade com os respetivos princípios do direito internacional consuetudinário, a Convenção de Chicago e os acordos de serviços aéreos.

Em comparação com as outras opções, a opção híbrida terá a vantagem de uma maior aceitabilidade política internacional, na medida em que limitará efetivamente a cobertura às emissões no interior do EEE. No que diz respeito à opção a montante, existe um risco jurídico de ser considerada como constituindo um imposto sobre combustíveis ou um encargo nos termos da Convenção de Chicago e dos acordos de serviços aéreos.

5. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

Ao escolher entre as diferentes opções, a UE terá de encontrar um equilíbrio entre a eficácia ambiental, as possíveis alterações no sistema de MCV e a compatibilidade das opções com o direito internacional e as resoluções (não vinculativas) da Assembleia da ICAO. Os impactos económicos não diferem de modo tão substancial entre as opções a ponto de alterar o balanço custo-benefício.

- A opção híbrida resultaria numa diminuição considerável da cobertura de 39% a 47% relativamente ao RCLE-UE de âmbito integral (consoante a definição da cobertura a 12 ou 200 milhas marítimas) e implicaria alguns custos com as alterações no sistema de MCV. Do lado dos benefícios, a cobertura mais limitada das emissões proporciona argumentos adicionais para defender o RCLE-UE contra alegações de

violação da soberania. Reduz também potenciais distorções no que diz respeito aos voos com escala que operam paralelamente a voos diretos.

- As opções de voos de partida e 50/50 proporcionam uma cobertura de 62% das emissões em comparação com o RCLE-UE de âmbito integral e não alteram o sistema de MCV. No entanto, como estas opções não serão previsivelmente apoiadas pela resolução da Assembleia da ICAO de 2013, não aumentam a aceitabilidade política nem introduzem novos argumentos jurídicos para defender o RCLE-UE.
- Uma vez que a opção suspensiva abrange apenas 25% das emissões, não será uma solução viável a longo prazo tendo em conta os objetivos ambientais da UE para o setor da aviação.

A opção a montante tem uma cobertura de emissões idêntica à opção de voos de partida, mas tem um impacto negativo na competitividade. Além disso, implicaria uma mudança completa do MCV e correria o risco de ser objeto de novas contestações jurídicas.

Quadro 1 - Comparação das opções

	RCLE-UE de âmbito integral	Opção híbrida	Opção de voos de partida; Opção 50/50	Opção suspensiva	Opção a montante
Eficácia ambiental	100%	39 a 47 %	62%	25%	62%
Competitividade	Impacto reduzido nos custos e na procura	+	+	+	-
Igualdade de condições de concorrência	Ausência de distorções aos atuais preços do carbono	++	=	+	=
Esforço e exatidão do MCV	Com base no consumo de combustível	-	=	=	--
Coerência com o direito da aviação internacional	Legalidade confirmada pelo TJE	=	=	=	-
Aceitabilidade política internacional	Forte oposição internacional	++	=	++	=

+ impacto positivo em comparação com o RCLE-UE de âmbito integral
 - impacto negativo em comparação com o RCLE-UE de âmbito integral
 = inalterado em comparação com o RCLE-UE de âmbito integral

6. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

Em função do resultado da Assembleia da ICAO de 2016, poderão tornar-se necessárias outras adaptações do RCLE-UE a fim de assegurar a transição para uma MBM global em 2020. Sugere-se, por conseguinte, que quaisquer alterações ao RCLE-UE sejam apenas de carácter temporário e que, após a Assembleia da ICAO de 2016, a Comissão apresente um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as medidas de implementação da MBM global a aplicar a partir de 2021.