

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de certificação da União relativo às remoções de carbono

[COM(2022) 672 final — 2022/0394 (COD)]

(2023/C 184/15)

Relator: **Stoyan TCHOUKANOV**

Consulta	Parlamento Europeu, 1.2.2023 Conselho Europeu, 6.2.2023
Bases jurídica	Artigo 192.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)
Competência	Secção da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	9.3.2023
Adoção em plenária	22.3.2023
Reunião plenária n.º	577
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	159/0/2

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a proposta da Comissão sobre um quadro de certificação da UE relativo às remoções de carbono, que reconhece a necessidade de intensificar as remoções de carbono e de promover práticas regenerativas sem deixar de manter o foco principal na redução crucial das emissões de gases com efeito de estufa, a fim de limitar o aquecimento global. No entanto, o CESE observa que a proposta deixa demasiados pontos fulcrais para serem aprofundados através de atos delegados.

1.2. O CESE reconhece que existem atualmente, em toda a União, diferentes sistemas que validam e recompensam as remoções de carbono, e que um quadro de certificação comum tem potencial para proporcionar clareza e fiabilidade, na medida em que estabelece regras gerais da UE para reger a forma como são medidos, validados e verificados os benefícios climáticos ou as remoções de carbono. O carácter voluntário do quadro implica um efeito de incentivo que pode proporcionar novas vias de obtenção de receitas aos interessados em realizar atividades de remoção de carbono. O CESE solicita uma maior clareza quanto ao calendário previsto para a plena aplicação, tendo em conta o conjunto de organismos e unidades de certificação que terão de ser criados.

1.3. O CESE observa que o recurso à remoção de carbono na política climática da UE pode suscitar dúvidas legítimas, desde o potencial para diminuir ou atrasar as reduções das emissões, devido a promessas de uma futura remoção do carbono, até à ameaça de alegações fraudulentas e de branqueamento ecológico com base na compra de créditos de carbono. A fim de evitar o branqueamento ecológico, o CESE solicita que a duração prevista do armazenamento de carbono e os riscos de inversão sejam claramente refletidos na utilização dos diferentes certificados de remoção de carbono (que abrangem o «armazenamento permanente», a «agricultura de baixo carbono» e o «armazenamento de carbono em produtos duradouros»).

1.4. O CESE congratula-se com o objetivo da Comissão de proporcionar ao público, aos prestadores de serviços de remoção de carbono e aos compradores transparência e clareza quanto ao valor das atividades de remoção de carbono certificadas. No entanto, solicita que se adotem mais salvaguardas relativamente ao valor e utilização dos certificados. Convida a Comissão a elaborar orientações que definam as alegações adequadas que podem ser feitas com base em diferentes casos de remoção de carbono certificada e solicita que se mantenha a distinção entre certificados resultantes do armazenamento permanente de carbono, da agricultura de baixo carbono e do armazenamento de carbono em produtos.

1.5. O CESE apela para que as futuras metodologias elaboradas no âmbito do quadro definam claramente os aspetos da responsabilização e conservem a transparência. Importa vigiar e atenuar continuamente o risco de inversão. A responsabilidade e a transferência da responsabilidade pelo carbono removido e armazenado devem ser definidas de forma clara para todo o leque de atividades de remoção de carbono.

1.6. O CESE insta a Comissão a assegurar que as metodologias se baseiem em dados científicos e sejam norteadas pela comunidade científica. Assinala que o sistema de certificação é demasiado complexo e oneroso para promover uma adesão em grande escala a estas práticas — os procedimentos em causa parecem ser muito morosos e técnicos e poderão desincentivar os operadores a realizar as ditas atividades, uma vez que estes são frequentemente pequenas empresas que, mesmo na melhor das hipóteses, dispõem de margens reduzidas.

1.7. O CESE observa que importa dispor de um conjunto diversificado de medições das remoções de carbono, a fim de proceder à monitorização, comunicação de informações e verificação das mesmas, o que deve passar também pela utilização da teledeteção e de imagens de satélite. No que diz respeito às medições necessárias, o CESE salienta que é essencial limitar ao mínimo os custos da monitorização, comunicação de informações e verificação das remoções de carbono, a fim de assegurar a ampla acessibilidade do quadro de certificação.

1.8. O CESE salienta a necessidade de avaliar e gerir cuidadosamente os potenciais riscos e efeitos secundários que a proposta acarreta para os principais intervenientes (agricultores, setor florestal e setor da construção e da madeira), incluindo os de natureza ambiental ou socioeconómica, antes que o quadro de certificação seja integrado noutras políticas, como a política agrícola comum.

1.9. O CESE considera que a atual política agrícola comum (PAC) não deve ser utilizada para financiar a agricultura de baixo carbono ou as remoções de carbono⁽¹⁾. Embora a PAC possa desempenhar um pequeno papel nas remoções de carbono, trata-se de um instrumento concebido para a produção de géneros alimentícios, de alimentos para animais e de biomassa, que constituem o principal objetivo do setor agrícola e florestal. Neste contexto específico, as remoções de carbono são um subproduto, o que significa que devem ser disponibilizadas fontes de financiamento adicionais.

1.10. O CESE considera que o facto de a Comissão se mostrar muito ambígua em relação ao financiamento constituirá um forte desincentivo à participação dos potenciais participantes. Por conseguinte, salienta que é necessário um certo grau de certeza em relação ao financiamento. Tendo em conta as oportunidades que se abrirão no domínio das remoções de carbono, o CESE recomenda a elaboração de um roteiro que conduza a um instrumento financeiro comum para estas medidas.

2. Observações na generalidade

Necessidade de intensificar as remoções de carbono a fim de alcançar os objetivos de emissões líquidas nulas

2.1. Em conformidade com o Acordo de Paris, a União Europeia comprometeu-se a alcançar um nível nulo de emissões líquidas de gases com efeito de estufa (GEE) até 2050 e emissões líquidas negativas após essa data. Segundo o mais recente relatório do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC), um foco exclusivo na redução das emissões não será suficiente para atingir essa meta: «para alcançar emissões líquidas nulas de CO₂ ou de GEE, é indispensável generalizar a remoção de dióxido de carbono a fim de contrabalançar as emissões residuais difíceis de reduzir»⁽²⁾.

2.2. Embora as remoções de carbono não substituam as drásticas reduções das emissões de GEE necessárias, terão de complementar os esforços de redução das emissões a fim de alcançar as emissões líquidas nulas e as emissões líquidas negativas. Consequentemente, será necessário intensificar em grande medida as remoções de carbono a nível mundial para controlar as concentrações atmosféricas de GEE e limitar o aquecimento global. A fim de cumprir os seus objetivos climáticos, a UE prevê que terá de reduzir as suas emissões à razão de 85-95 % em relação aos níveis de 1990, sendo as remoções de carbono necessárias para colmatar as insuficiências. Será, pois, necessário remover da atmosfera várias centenas de milhões de toneladas (Mt) de CO₂ todos os anos.

2.3. Para o efeito, a UE introduziu, até à data, várias iniciativas:

- a Lei Europeia em matéria de Clima, que define o objetivo da UE de atingir a neutralidade climática até 2050;
- o Regulamento relativo ao Uso do Solo, Alteração do Uso do Solo e Florestas (LULUCF), cuja última proposta de alteração prevê uma meta de remoções líquidas de carbono de 310 Mt de equivalente CO₂ até 2030, a armazenar no solo, nas florestas e nos produtos de madeira; e
- a Comunicação — Ciclos do carbono sustentáveis, que define o roteiro para a agricultura de baixo carbono, a fim de contribuir para a meta proposta de 2030 para o setor LULUCF, bem como soluções industriais que removam, pelo menos, 5 Mt em 2030. A comunicação anunciou igualmente planos para propor um quadro regulamentar para a certificação das remoções de carbono.

⁽¹⁾ OJ C 323 de 26.8.2022, p. 95.

⁽²⁾ PIAC, Grupo de Trabalho III, síntese para decisores políticos, 2022.

Governança dos projetos de remoção do carbono

2.4. Com a sua proposta que estabelece um quadro voluntário da União para a certificação das remoções de carbono, a Comissão Europeia visa intensificar as remoções de carbono sustentáveis e de elevada qualidade, incentivando, para tal, o financiamento, combatendo o branqueamento ecológico e reforçando a confiança, bem como harmonizando as condições de mercado.

2.5. A Comissão estabelece três categorias principais de métodos de remoção de carbono:

- armazenamento permanente. Inclui métodos como a bioenergia com captura e armazenamento de carbono e a captura direta do ar e armazenamento de carbono. Devem ser removidas, até 2030, pelo menos 5 Mt de CO₂ através de métodos desta categoria, e devem ser atingidos níveis de remoção de até 200 Mt de CO₂ até 2050;
- a agricultura de baixo carbono, que abrange métodos como a florestação e a reflorestação, a melhoria da gestão florestal, a agrossilvicultura, o sequestro de carbono no solo e a recuperação de turfeiras. Juntamente com o armazenamento de carbono em produtos, a agricultura de baixo carbono contribui para a meta proposta de remoções líquidas no setor LULUCF de 310 Mt de equivalente CO₂ por ano até 2030, bem como para uma economia com «impacto positivo no clima» em 2050;
- o armazenamento de carbono em produtos, que inclui métodos como a utilização de materiais à base de madeira na construção, bem como a captura e utilização duradouras de carbono, o que, juntamente com a agricultura de baixo carbono, contribuirá para alcançar as metas acima referidas, propostas para o setor LULUCF e destinadas a ter um impacto positivo no clima.

2.6. A fim de assegurar que apenas as remoções de carbono de elevada qualidade são certificadas nos termos do regulamento, a Comissão estabeleceu determinados critérios de base:

- as atividades de remoção de carbono devem ser medidas com exatidão e gerar benefícios inequívocos para o clima (quantificação);
- as atividades de remoção de carbono devem ir além das práticas do mercado e do que é legalmente exigido (adicionalidade);
- os certificados devem indicar claramente a duração do armazenamento de carbono e distinguir o armazenamento permanente do temporário (armazenamento a longo prazo);
- por último, as atividades de remoção de carbono devem beneficiar outros objetivos ambientais, como a biodiversidade, ou, no mínimo, não devem prejudicar o ambiente (sustentabilidade).

2.7. A fim de definir mais claramente as regras aplicáveis a cada método de remoção de carbono e de operacionalizar os critérios de qualidade, a Comissão elaborará metodologias de certificação adaptadas, com o apoio de um grupo de peritos, e estabelecerá essas metodologias em atos delegados. Em primeiro lugar, a UE elaborará metodologias e reconhecerá os sistemas de certificação. Numa segunda fase, os operadores poderão aderir a sistemas de certificação reconhecidos pela UE, enquanto terceiros verificarão as atividades elegíveis para certificação. As remoções de carbono certificadas serão registadas em registos interoperáveis.

2.8. Existem várias sinergias entre as iniciativas atuais e futuras existentes no terreno, que têm pertinência para a remoção de carbono. As remoções de carbono ao abrigo do regulamento proposto poderiam:

- receber apoio público através da política agrícola comum, de auxílios estatais ou do Fundo de Inovação;
- ser incluídas na divulgação de informações pelas empresas, a definir de forma mais precisa na iniciativa relativa à fundamentação das alegações ecológicas ou na Diretiva Comunicação de Informações sobre Sustentabilidade das Empresas;
- aproveitar sinergias com outros rótulos e certificações, como a certificação da agricultura biológica e da biomassa sustentável;
- ser incluídas nos contratos relativos à cadeia de abastecimento, estabelecendo cadeias de valor industriais e sinergias com sistemas alimentares sustentáveis;
- contribuir para a integridade dos mercados voluntários do carbono.

3. Observações na especialidade

Certificação robusta como base necessária para aumentar rapidamente as capacidades de remoção de carbono na Europa

3.1. O estabelecimento de regras gerais da UE que definam como são medidos, validados e verificados os benefícios climáticos das remoções de carbono pode dar um contributo crucial ao desenvolvimento de fortes capacidades de remoção de carbono na Europa. Isto passa por uma grande variedade de métodos inovadores para que os agricultores, silvicultores, indústrias e outros possam capturar e armazenar CO₂ não fóssil.

3.2. A certificação representa um passo necessário e importante no sentido de integrar as remoções de carbono nas políticas climáticas da UE. Isso passa, por exemplo, por criar incentivos ao armazenamento de carbono no solo para os gestores de terras (por exemplo, através da PAC), por recompensar a aquisição de materiais de construção que armazenem carbono não fóssil (por exemplo, através das normas de construção) ou por comunicar informações sobre as metas climáticas (por exemplo, através da Diretiva Comunicação de Informações sobre Sustentabilidade das Empresas).

3.3. Por conseguinte, o CESE apoia plenamente o quadro de certificação relativo às remoções de carbono, em princípio e enquanto etapa rumo a uma certificação robusta.

Necessidade de monitorizar o carbono removido para assegurar benefícios climáticos, económicos e sociais conexos

3.4. Embora seja imperativo proceder a remoções de carbono em grande escala, é igualmente importante manter estes esforços sob controlo. O CESE observa que o recurso à remoção de carbono na política climática da UE pode suscitar dúvidas legítimas, desde o potencial para desencorajar a atenuação até à ameaça de alegações fraudulentas e de branqueamento ecológico com base na compra de créditos de carbono.

3.5. Por conseguinte, o CESE considera que a UE necessita de um quadro de certificação eficaz e robusto, a fim de garantir que apenas sejam certificadas as remoções de carbono de elevada qualidade e fiáveis. Tal permitirá à UE reconhecer e recompensar as remoções de carbono sem prejudicar a descarbonização.

3.6. O estabelecimento de um nível mínimo de qualidade para todas as remoções de carbono certificadas é crucial para que os principais intervenientes confiem em que a remoção de carbono certificada pela UE gera um verdadeiro benefício para o clima. Mais tarde, terá também de dar um sinal suficientemente forte de que as remoções de carbono certificadas podem ser integradas sem risco nas políticas climáticas mais amplas da UE.

3.7. Neste contexto, as atividades de remoção de carbono têm de dar provas de adicionalidade — de que uma remoção não teria ocorrido sem a intervenção. Este é um requisito rigoroso, caso os certificados sejam utilizados para pedidos de indemnização, mas pode potencialmente ser flexibilizado se não for esse o caso (por exemplo, no caso de pagamentos diretos dos governos aos agricultores a fim de incentivar a transição para práticas regenerativas). Por este motivo, as atividades de remoção de carbono devem gerar benefícios conexos em termos de sustentabilidade, e não apenas ter um impacto «neutro», como prevê atualmente a Comissão.

3.8. O CESE salienta igualmente a necessidade de monitorizar e atenuar continuamente o risco de inversão (libertação de CO₂ armazenado). A responsabilidade e a transferência da responsabilidade pelo carbono removido e armazenado devem ser claramente definidas e devem ser específicas a cada tipo de remoção de carbono.

Manter a distinção entre armazenamento permanente de carbono, agricultura de baixo carbono e armazenamento de carbono em produtos

3.9. Os métodos de remoção de carbono variam significativamente no que toca à forma como o CO₂ é extraído da atmosfera, onde é armazenado e durante quanto tempo.

3.10. De um modo geral, o carbono armazenado em reservatórios terrestres e em biomassa viva (métodos de remoção de ciclo curto) é mais vulnerável e apresenta períodos de armazenamento mais curtos do que o carbono armazenado em reservatórios geológicos (métodos de remoção de ciclo longo).

3.11. Consequentemente, os vários métodos de remoção e armazenamento de carbono devem ser contabilizados, geridos e certificados de formas diferentes, consoante a natureza do armazenamento de carbono. A UE já separa o pilar LULUCF das emissões do setor da indústria. A Comunicação — Ciclos do carbono sustentáveis introduz distinções entre tipos de carbono «fóssil», «biogénico» e «atmosférico», que propõe rotular, acompanhar e contabilizar separadamente na UE até 2028, o mais tardar.

3.12. Além disso, importa salientar que as três famílias de métodos de remoção de carbono (armazenamento permanente de carbono, agricultura de baixo carbono e armazenamento de carbono nos produtos) desempenham diferentes papéis na nossa via rumo a emissões líquidas nulas e têm resultados climáticos, custos, desafios de implantação, níveis de maturidade e uma perceção pública diferentes. Por conseguinte, devem também ser incentivados e geridos de forma diferente, permitindo políticas e apoio financeiro adaptados, que respondam às necessidades de cada método de remoção do dióxido de carbono.

3.13. À luz do que precede, o CESE concorda com o objetivo da Comissão de proporcionar ao público, aos prestadores de serviços de remoção de carbono e aos compradores transparência e clareza quanto ao valor das atividades de remoção de carbono certificadas.

3.14. No entanto, insta a Comissão a ir mais longe e a introduzir também orientações que definam as alegações adequadas que podem ser feitas com base em diferentes casos de remoção de carbono certificada (ou seja, armazenamento permanente, agricultura de baixo carbono ou armazenamento de carbono em produtos). Tal será crucial para promover todo o leque de possíveis casos de certificação das remoções de carbono, assegurando simultaneamente a integridade dos benefícios climáticos alegados e evitando o branqueamento ecológico.

Garantir a transparência e os contributos da ciência para o desenvolvimento de metodologias

3.15. Uma vez que a Comissão prevê um processo separado, apoiado por um grupo de peritos, para desenvolver metodologias para as atividades de remoção de carbono, bem como para definir mais pormenores sobre os certificados, por meio de atos delegados, o CESE apela para que a sociedade civil seja envolvida e consultada.

3.16. O CESE insta a Comissão a assegurar que as metodologias que serão desenvolvidas se baseiem em dados científicos e sejam norteadas pela comunidade científica.

3.17. O CESE observa que importa dispor de um conjunto diversificado de medições das remoções de carbono, a fim de proceder à monitorização, comunicação de informações e verificação das mesmas, o que deve passar também pela utilização da teledeteção e de imagens de satélite. No que diz respeito às medições necessárias, o CESE salienta que é essencial limitar ao mínimo os custos da monitorização, comunicação de informações e verificação das remoções de carbono, a fim de assegurar a ampla acessibilidade do quadro de certificação.

3.18. A UE deve ponderar a concessão de financiamento específico para a investigação, o desenvolvimento de metodologias e a implantação de projetos-piloto. Para os intervenientes de pequena dimensão, o apoio ao reforço das capacidades e à cobertura dos custos administrativos será crucial para democratizar o acesso ao quadro de certificação.

3.19. Por fim, o CESE salienta a necessidade de avaliar e tratar cuidadosamente os potenciais riscos e efeitos secundários que a proposta acarreta para os principais intervenientes (agricultores, setor florestal e setor da construção e da madeira), incluindo os de natureza ambiental ou socioeconómica, antes que o quadro de certificação seja integrado noutras políticas, como a política agrícola comum.

Bruxelas, 22 de março de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG
