COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 9.3.2010
COM(2010) 86 final

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

Política climática internacional pós-Copenhaga: Agir de imediato para redinamizar a acção mundial relativa às alterações climáticas

{SEC(2010) 261}

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

Política climática internacional pós-Copenhaga: Agir de imediato para redinamizar a acção mundial relativa às alterações climáticas

1. PRINCIPAIS MENSAGENS

A dimensão internacional foi sempre uma parte essencial das ambições da UE em matéria de alterações climáticas. O objectivo central da Europa consiste em manter o aumento da temperatura abaixo de 2 ºC, a fim de evitar os piores impactos das alterações climáticas, o que só é possível mediante um esforço internacional coordenado. É por essa razão que a UE apoiou sempre firmemente o processo da ONU e que Copenhaga ficou muito aquém das nossas ambições. Não obstante, o apoio crescente ao Acordo de Copenhaga demonstra que há uma maioria de países determinados a insistir em acções imediatas contra as alterações climáticas. O papel da UE é aproveitar essa determinação e ajudar a canalizá-la para a acção. A presente comunicação define uma estratégia que visa manter o ímpeto dos esforços mundiais no combate às alterações climáticas.

A UE tem estado sempre na vanguarda da acção concreta contra as alterações climáticas – está no bom caminho para cumprir os seus compromissos relativos a 2008-2012 no âmbito do Protocolo de Quioto e adoptou metas (ou objectivos) ambiciosas para 2020, incluindo um compromisso de, até 2020, reduzir em 20% as suas emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e elevar essa redução para 30% se as condições o permitirem[1]. Estamos preparados para transformar a Europa na zona do mundo mais respeitadora do clima, avançando para uma economia hipocarbónica, eficiente em termos de recursos e resiliente em termos de clima. Compreendê-lo e mostrar que estamos a pôr em prática o Acordo de Copenhaga é um importantíssimo testemunho da Europa no esforço para persuadir os parceiros mundiais a aceitarem o desafio.

A estratégia Europa 2020 colocou o crescimento económico mais sustentável no cerne da visão do futuro, criando novos postos de trabalho e reforçando a segurança energética. A Comissão vai agora começar a trabalhar na definição de uma senda para a transição da UE no sentido de se tornar uma economia hipocarbónica até 2050. Reforçará também a resiliência aos riscos climáticos e a nossa capacidade de prevenção e resposta a catástrofes.

O processo da ONU é essencial para um maior empenho mundial no apoio à acção contra as alterações climáticas. Para este objectivo, é fundamental que o processo da ONU de preparação para a Conferência de Cancún seja utilizado a fim de vincular a orientação política do Acordo de Copenhaga aos textos de negociação da ONU. Importa igualmente tratar as

[1] O Conselho Europeu de 10 e 11 de Dezembro de 2009 concluiu que, como parte de um acordo mundial e abrangente para o período pós-2012, a UE reitera a sua oferta condicional de atingir, até 2020, uma redução de 30% em relação aos níveis registados em 1990, desde que outros países desenvolvidos se comprometam a atingir reduções comparáveis das suas emissões e que os países em desenvolvimento para ela contribuam também de forma adequada, de acordo com as suas responsabilidades e capacidades.

lacunas remanescentes e assegurar a integridade, em termos ambientais, de um acordo cujo princípio de base deve ser conseguir cortes nas emissões de GEE à escala que se impõe. Para o efeito, é necessário assegurar uma ampla participação e mais ambição por parte de outros países, bem como resolver eventuais fragilidades, como as regras de cálculo das emissões florestais e o tratamento das licenças de emissão excedentárias a partir do período de Quioto 2008-2012. É também necessário compor um quadro robusto e transparente para o cálculo das emissões e do desempenho, mobilizando de forma coordenada o financiamento de arranque rápido e contribuindo para garantir a longo prazo o financiamento da atenuação e da adaptação. Por outro lado, a UE deve lutar pela criação do mercado internacional do carbono, interligando sistemas nacionais compatíveis e promovendo a transição metódica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM) para novos mecanismos sectoriais baseados no mercado.

O nosso objectivo primordial continua a residir num acordo robusto e juridicamente vinculativo no âmbito da CQNUAC, para o que devemos, em primeiro lugar, concentrar-nos na adopção de um conjunto equilibrado de decisões concretas e orientadas para a acção, em Cancún, no final de 2010. Estas devem ser tão abrangentes quanto possível mas, dadas as diferenças que subsistem entre as Partes, a UE deve estar preparada para continuar o trabalho relativo à adopção de um acordo juridicamente vinculativo na África do Sul, em 2011. Até Copenhaga, a pressão sobre as expectativas teve efeitos utilíssimos, levando muitas das grandes economias a estabelecer metas nacionais antes da Conferência de Copenhaga. Devemos agora considerar uma estratégia que mantenha o ímpeto, sem pôr em risco o objectivo primordial.

Por isso, a UE terá de intensificar a sua projecção, gerando confiança na possibilidade de se negociar um pacto internacional e estudando medidas específicas a aprovar em Cancún. É necessário concentrar esforços na obtenção de apoio de diversos parceiros.

2. REDINAMIZAR AS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE O CLIMA

2.1. Balanço pós-Copenhaga

O principal resultado da Conferência de Copenhaga sobre as Alterações Climáticas, de Dezembro de 2009, foi o aval de um grupo representativo de 29 Chefes de Estado e de Governo ao «Acordo de Copenhaga». O Acordo consagra o objectivo da UE de limitar o aquecimento geral a menos de 2 ºC acima dos níveis pré-industriais[2]. Instou os países desenvolvidos a apresentarem as suas metas de redução das emissões e convidou os países em desenvolvimento a divulgarem as suas acções, até 31 de Janeiro de 2010. Fornece também uma base para monitorização, notificação e verificação (MRV) regulares daquelas acções, contém um compromisso de financiamento significativo de acções a favor do clima e um quadro institucional correlato e dá orientações sobre o tratamento de questões como redução das emissões da desflorestação, tecnologia e adaptação.

O Acordo fica bastante aquém da ambição da UE para que em Copenhaga se chegasse a um pacto firme e efectivo com vinculação jurídica, e limitou-se a ser «anotado» nas conclusões da Conferência. Ainda assim, as mais de 100 notificações apresentadas até à data tanto por países

[2] O Acordo apela mesmo a que se pondere o reforço do objectivo a longo prazo, inclusive em relação a aumentos de temperatura de 1,5 ºC.

desenvolvidos como por países em desenvolvimento[3], muitas das quais incluindo metas ou acções, demonstram um apoio amplo e ainda em crescendo ao Acordo. Atestam a determinação clara de uma maioria de nações em intensificarem de imediato as suas acções contra as alterações climáticas.

Copenhaga obteve igualmente progressos importantes nas negociações relativas a uma ampla gama de outras questões, sob a forma de projectos de decisão e textos de negociação[4]. Juntamente com o Acordo, estes projectos e textos proporcionam a base para as próximas etapas, quer nas negociações – no âmbito das quais teremos agora de vincular as orientações políticas do Acordo a estes textos de negociação da CQNUAC – quer para o arranque imediato de uma série de acções.

2.2. Uma agenda para o futuro

A UE deve prosseguir a procura de um acordo internacional firme e efectivo. Um acordo juridicamente vinculativo no âmbito da CQNUAC continua fundamentalmente a ser o seu objectivo. Para tal, a União deve dar nova orientação aos seus esforços. Deve gerar confiança respondendo ao desejo urgente de acções concretas imediatas, e bem assim procurar resultados concretos de Cancún, o que exige uma abordagem ampla, com uma projecção bilateral intensificada.

2.2.1. O processo da ONU

A Conferência de 2010 está programada para Dezembro em Cancún, seguindo-se-lhe uma outra na África do Sul, em finais de 2011. Serão organizadas diversas reuniões preparatórias, nomeadamente pelo México e pela Alemanha, com vista a Cancún.

As reuniões de Abril e Junho em Bona devem definir a agenda para as próximas etapas nas negociações, voltando às negociações com foco na vinculação das orientações políticas do Acordo de Copenhaga aos vários textos de negociação resultantes de Copenhaga. Estas reuniões devem identificar as «lacunas» nos actuais textos de negociação, como a questão de monitorização, notificação e verificação, sobre a qual o Acordo fornece importantes orientações políticas. Devem também abordar questões descuradas no Acordo, como a evolução do mercado internacional do carbono, a redução das emissões com origem na aviação internacional e nos transportes marítimos (por intermédio da ICAO e da OMI), a agricultura e a redução dos hidrofluorocarbonetos. Mas a reunião de Bona deve, sobretudo, vincular ao processo de negociação formal da ONU as metas dos países desenvolvidos e as acções dos países em desenvolvimento, apresentadas no âmbito do Acordo.

O objectivo da UE para Cancún deve, portanto, ser um conjunto abrangente e equilibrado de decisões no sentido de vincular o Acordo de Copenhaga ao processo de negociação da ONU e de corrigir as lacunas. Deve também haver uma decisão formal sobre a lista das metas dos países desenvolvidos e o registo das acções dos países em desenvolvimento, incluindo os métodos para a contabilização dessas metas e acções. Todas as decisões devem ser abarcadas por uma decisão-«cúpula», a fim de proporcionar o enquadramento político global.

---

[3] Para uma panorâmica das notificações já apresentadas, consultar o documento de trabalho que acompanha a presente comunicação, bem como o sítio http://www.unfccc.int.

[4] Os diversos projectos de decisão e textos de negociação figuram no relatório COP-16 e CMP-6, que pode ser consultado no sítio http://www.unfccc.int.

Fundamentalmente, o resultado de Cancún deve consistir num equilíbrio entre as questões de relevo tanto para os países desenvolvidos como para os países em desenvolvimento.

Embora a UE esteja preparada para adoptar um acordo firme e juridicamente vinculativo em Cancún, as diferenças substanciais que subsistem obrigam-nos a reconhecer a possibilidade de uma abordagem mais faseada. Neste cenário, decisões concretas em Cancún ofereceriam ainda a base correcta para um enquadramento jurídico de pleno direito na África do Sul, em 2011. Importa consolidar os progressos realizados e manter elevado o ímpeto, sem pôr em risco o objectivo fundamental.

2.2.2. Envolver países terceiros

As negociações de Copenhaga demonstraram claramente que os progressos a nível da ONU dependiam da vontade dos países em agirem. Para promover o apoio ao processo da ONU será fundamental um programa de projecção activa por parte da UE. O objectivo consistirá em obter um melhor entendimento das posições, preocupações e expectativas dos nossos parceiros sobre questões essenciais e em explicar claramente o que a UE exige de um acordo quanto a ambição, abrangência e integridade ambiental. Procurará encorajar uma acção imediata para o seguimento do Acordo de Copenhaga e facilitar a convergência sobre decisões orientadas para a acção, a aprovar em Cancún. Deste modo, deverão igualmente conseguir-se oportunidades valiosas para intensificar os diálogos bilaterais sobre as iniciativas a nível nacional no domínio das alterações climáticas e para a UE oferecer apoio às medidas nacionais. A Comissão vai procurar esta projecção em estreito contacto com o Conselho e a sua presidência.

A União e os seus Estados-Membros devem prosseguir as negociações no âmbito da ONU. Um papel mais interventivo da Comissão ajudará a garantir que a UE fale a uma só voz. Aproveitando as lições de Copenhaga, devemos encetar um debate sobre a melhor forma de aumentar a eficiência e a influência da UE nas negociações internacionais.

Por outro lado, a Comissão incentivaria e assistiria o Parlamento Europeu num compromisso pleno com parlamentares dos principais países parceiros.

As actividades de projecção devem acontecer a todos os níveis e com todas as partes interessadas de relevo. Estão programadas para 2010 reuniões bilaterais e multilaterais, incluindo diversas cimeiras e encontros ministeriais. Serão complementadas por reuniões regionais e reuniões *ad hoc*, para assegurar a participação de parceiros de todas as regiões do mundo, incluindo países vulneráveis, e assegurar também que a UE melhore o seu entendimento das preocupações e ambições desses parceiros. Em diálogos informais e formais, em curso ou previstos, para preparar Cancún e a aplicação imediata do Acordo de Copenhaga, as Partes devem continuar a identificar questões essenciais e possíveis compromissos nas negociações. A Comissão, apoiada pelas delegações da UE no Serviço Europeu para a Acção Externa, participará activamente em todas essas actividades. Fá-lo-á em estreita cooperação com as presidências mexicana e sul-africana das conferências de 2010 e 2011.

Importa, porém, sublinhar que tem de haver vontade de todas as Partes para avançar, sem o que é provável que o Acordo de Copenhaga, representando o menor denominador comum, permaneça como único acordo possível.

2.2.3. Integridade ambiental

Um acordo para combater as alterações climáticas deve permitir as reduções necessárias para que as emissões mundiais de GEE sigam uma tendência compatível com o objectivo do Acordo de Copenhaga de manter o aquecimento abaixo de 2 ºC. Se bem que o Protocolo de Quioto continue a ser a pedra angular do processo da ONU, as suas deficiências de base – âmbito de aplicação e fragilidades – terão de ser tratadas.

- **Com a sua actual estrutura, o Protocolo de Quioto não pode, por si só, satisfazer o objectivo de manter o aquecimento abaixo de 2 ºC**, visto que, actualmente, abrange apenas 30% das emissões. O objectivo só é possível se os Estados Unidos e os grandes emissores do mundo em desenvolvimento (incluindo Brasil, China, Índia, Coreia do Sul, México e África do Sul, que se situam entre os 15 maiores emissores de todo o mundo) cumprirem a sua parte. A UE assumiu uma pesada responsabilidade perante Quioto e está a caminho de cumprir os seus compromissos para 2008-2012. Importa que os outros a acompanhem. Obviamente, os esforços dos países em desenvolvimento diferirão, consoante as suas responsabilidades e capacidades, e poderão carecer de apoio.

- **Acresce que, na actual arquitectura de Quioto, existem graves fragilidades que poderão minar a integridade ambiental de um acordo**. Os compromissos actuais dos países desenvolvidos significam que, até 2020, as suas emissões se reduzirão, em relação ao nível de 1990, entre cerca de 13,2% (compromisso mínimo) e cerca de 17,8% (compromisso máximo). Estes valores são já insuficientes para se cumprir o objectivo de manter o aquecimento abaixo de 2 ºC, que necessita de reduções na ordem de 25 a 40% por parte dos países desenvolvidos. Mas as duas fragilidades seguintes agravariam ainda mais os resultados reais:

    - **Transferência de licenças de emissão excedentárias (unidades de quantidade atribuída ou UQA, no âmbito do Protocolo de Quioto) do período de compromisso 2008-2012 para futuros períodos de compromisso**: Devido à redução das emissões, resultante em grande medida da reestruturação da indústria no começo da década de 1990, o valor de referência de 1990 significa que, durante o período de compromisso de 2008 a 2012, permanecerão provavelmente por utilizar mais de 10 mil milhões de toneladas de unidades de emissão de GEE, sobretudo na Rússia e na Ucrânia. Prosseguir simplesmente o Protocolo de Quioto significaria transferir este «excedente», afectando os cortes nominais nas emissões. A transferência integral destas unidades para um segundo período de compromisso retiraria cerca de 6,8 pontos percentuais à ambição das metas dos países desenvolvidos em relação a 1990, ou seja, reduziria a ambição de 13,2% para 6,4%, no caso do compromisso mínimo, ou de 17,8% para 11%, no caso do compromisso máximo.

    - **Regras de cálculo das emissões associadas a uso dos solos, reafectação dos solos e silvicultura nos países desenvolvidos**: Embora a UE não tenha dificuldade em cumprir estas exigências, trata-se de uma questão de suprema importância para os grandes países florestais não pertencentes à UE e para o ambiente. Se as regras do Protocolo de Quioto forem mantidas, diminuirá o rigor efectivo dos actuais compromissos de redução das emissões e poder-se-ão proclamar reduções sem acções complementares, o que não produz benefício ambiental real. Num cenário extremo, as regras de cálculo das emissões associadas a uso dos solos, reafectação dos solos e silvicultura poderiam

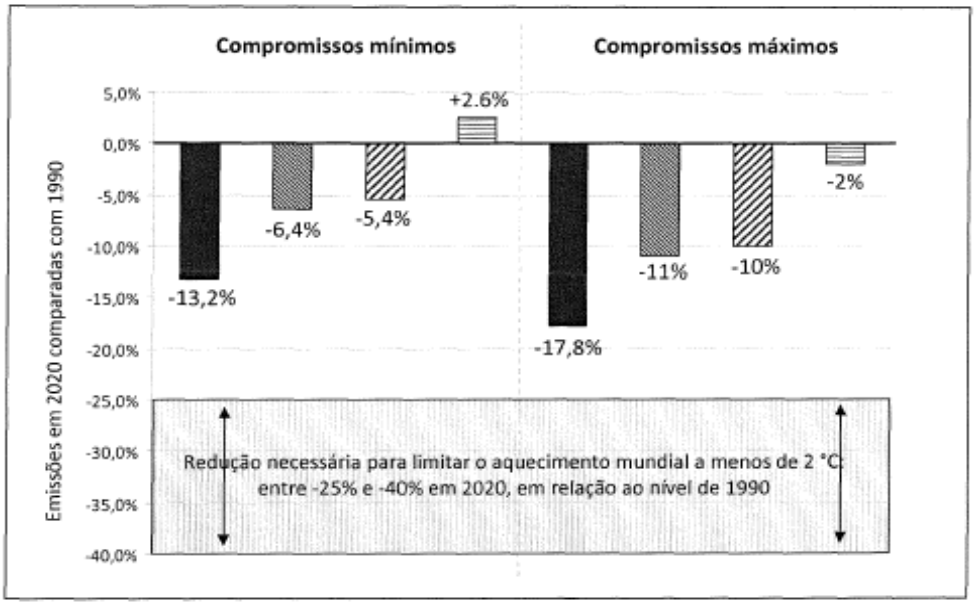
enfraquecer até 9%, em relação a 1990, o grau efectivo de ambição dos países desenvolvidos, o que significaria que, no caso do compromisso mínimo, estaríamos na verdade a permitir que as emissões dos países desenvolvidos aumentassem 2,6% em relação aos níveis de 1990 e, no caso do compromisso máximo, teríamos uma redução de apenas 2% em relação a 1990.

Na sua recente resolução pós-Copenhaga, o Parlamento Europeu apontou explicitamente estas fragilidades e a necessidade de impedir que elas prejudiquem a integridade ambiental[5].

A Comissão vai avaliar os méritos e desvantagens de formas jurídicas alternativas, incluindo um segundo período de compromisso no âmbito do Protocolo de Quioto.

[5] Adoptada a 10 de Fevereiro e disponível em: http://www.europarl.europa.eu.

Impacto das fragilidades do Protocolo de Quioto
(excedentes de UQA e regras de cálculo das emissões associadas a uso dos solos, reafectação dos solos e silvicultura)
nos compromissos dos países desenvolvidos quanto à redução das suas emissões até 2020



Objectivos de redução a que se comprometeram os países desenvolvidos, em valores totais

Redução que restará se todos os excedentes de UQA puderem ser transferidos sem restrições

Redução que restará se, além disso, não forem alteradas as regras do Protocolo de Quioto para o cálculo das emissões associadas a uso dos solos, reafectação dos solos e silvicultura

Redução que restará se, além disso, as regras forem alteradas para «bruto-líquido sem restrições»
(ou seja, para cada país, num dado ano, o fluxo líquido total de GEE com origem em uso dos solos, reafectação dos solos e silvicultura é incluído no seu balanço de GEE)

3. AGIR DE IMEDIATO

3.1. Europa 2020: rumo a uma economia hipocarbónica e resiliente em termos de clima

A liderança mais convincente que a União Europeia pode mostrar são medidas concretas e determinadas para se tornar a zona do mundo mais respeitadora do clima, o que é do seu próprio interesse. A estratégia Europa 2020 definiu o crescimento sustentável – promoção de uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva – como prioridade, no cerne da visão de um futuro para a Europa caracterizado pela eficiência em termos de recursos, criando novos postos de trabalho ecológicos e reforçando a eficiência e a segurança da energia.

A Comissão vai definir uma via para a transição da UE no sentido de se tornar uma economia hipocarbónica até 2050, com vista ao objectivo acordado de reduzir as suas emissões entre 80 e 95%, no âmbito do contributo dos países desenvolvidos para que, em 2050, as emissões mundiais tenham sido reduzidas pelo menos 50% em relação aos níveis de 1990[6]. A UE comprometeu-se a alcançar até 2020 uma redução de 20% nas suas emissões (em relação aos níveis de 1990) e a avançar para 30% se as condições o permitirem. Nesta conformidade, antes do Conselho Europeu de Junho, a Comissão vai preparar uma análise das políticas concretas que serão necessárias para obter uma redução de 30%. Seguidamente, preparará uma análise dos marcos da senda para 2050, incluindo os cenários do nível de ambição para 2030 que reflectem os contributos dos principais sectores emissores, como a produção e o consumo de energia e os transportes, e estabelecerá estratégias adequadas para esses sectores, em coerência com a estratégia UE 2020. O objectivo é apresentar soluções inteligentes que beneficiem, não só as alterações climáticas, mas também a segurança energética e a criação de emprego, nos nossos esforços para diminuir a importância do carbono na economia.

Uma tal acção terá de ter forte incidência nas políticas de aceleração da inovação e da implantação precoce de novas tecnologias e infra-estruturas, criando vantagem concorrencial para as empresas europeias em sectores-chave do futuro (como eficiência energética, automóveis respeitadores do ambiente, redes inteligentes, sequestro e retenção de carbono, energias renováveis). Beneficiará de abordagens que mantenham e promovam ecossistemas fortes e resilientes.

A Comissão vai também apresentar, à luz dos resultados de Copenhaga e em conformidade com o prazo acordado na Directiva «Regime de Comércio de Licenças de Emissão », a sua análise da situação das indústrias de elevada intensidade energética na eventualidade de fugas de carbono.

---

[6] Conclusões do Conselho Europeu de 29-30 de Outubro de 2009: «O Conselho Europeu exorta todas as partes a aderirem ao objectivo dos 2 ºC e a darem o seu acordo a que sejam efectuadas reduções globais das emissões de 50%, no mínimo, e reduções agregadas das emissões dos países desenvolvidos de, pelo menos, 80 a 95%, como parte das reduções globais, por comparação com os níveis de 1990; são estes objectivos que deverão determinar o nível de ambição e servir de referência para definir as metas a alcançar a médio prazo, sob reserva da sua regular revisão científica. O Conselho Europeu subscreve o objectivo da UE de, no contexto das reduções a que, segundo o PIAC, os países desenvolvidos terão necessariamente de proceder no seu conjunto, reduzir as emissões até 2050 para uma percentagem situada entre os 80 e os 95% em relação aos níveis de 1990.»

3.2. Aplicação do Acordo de Copenhaga

3.2.1. Ficar efectivamente abaixo de 2 ºC: metas e medidas

Os resultados da Conferência e o amplo apoio ao Acordo de Copenhaga demonstram a vontade política da maioria dos países para tomarem medidas de imediato. O maior êxito de Copenhaga é, de longe, o facto de, até finais de Janeiro de 2010, países desenvolvidos e em desenvolvimento que representam mais de 80% das emissões mundiais de GEE terem apresentado as suas metas e acções com vista à redução dos GEE[7].

Se bem que, desta forma, se denote uma vontade real de tomar medidas, o nível geral de ambição das metas e acções notificadas até hoje é difícil de aferir. Avaliações optimistas das metas e acções de atenuação, à escala de toda a economia, indicam que é ainda possível uma via tendente a limitar o aumento da temperatura geral a não mais de 2 ºC, mas as avaliações mais pessimistas indicam que essa oportunidade está a desvanecer-se rapidamente.

Ainda que as fragilidades acima referidas fossem colmatadas, as metas propostas pelos países desenvolvidos, incluindo os compromissos condicionais mais ambiciosos, não se abeiram das reduções de 25-40% que, com base na avaliação do IPCC, são necessárias até 2020 para que o aumento da temperatura fique abaixo de 2 ºC. Acresce que, até à data, só a UE adoptou a legislação necessária para garantir a consecução da sua meta de redução para 2020. Nos outros países desenvolvidos, a legislação não passou ainda da fase de discussão.

O facto de países em desenvolvimento terem apresentado as suas acções é um passo em frente sem precedentes. Subsiste, contudo, muita incerteza quanto à verdadeira acção a empreender, ao calendário e ao modo como essa acção poderá articular-se com o referencial comparável que foi estabelecido para as reduções desde 1990.

Dada a ampla gama de compromissos notificados em relação a metas e acções, as negociações devem agora centrar-se numa clarificação desses compromissos, na discussão do seu nível geral de ambição e no modo como tal ambição poderá ser reforçada. Deve ser esta a primeira prioridade do processo da ONU.

3.2.2. Compor um quadro robusto e transparente para o cálculo das emissões e do desempenho

Entre as negociações mais difíceis em Copenhaga figuraram as relativas a monitorização, notificação e verificação (MRV). A transparência é fundamental para assegurar confiança mútua e demonstrar a eficácia e a adequação das metas e acções. A Convenção sobre as Alterações Climáticas e o respectivo Protocolo de Quioto fornecem normas básicas de MRV por meio de comunicações e inventários nacionais. O Acordo de Copenhaga exige o reforço deste sistema. E tal deve ser uma das prioridades no trabalho de vincular os compromissos do Acordo ao processo da ONU.

Mas a transparência não deve limitar-se à notificação das emissões. O que, em fim de contas, importa é o desempenho dos países na concretização das suas metas ou acções. Conforme foi dito anteriormente, as regras de cálculo das emissões têm grande impacto na verdadeira escala

[7] Para uma panorâmica das metas e acções já notificadas, consultar o documento de trabalho que acompanha a presente comunicação.

da acção. São essenciais regras de cálculo robustas, transparentes e predizíveis que possibilitem avaliar correctamente o desempenho dos países.

Entretanto, a Comissão propõe-se empreender programas regionais de criação de capacidades, para os países em desenvolvimento interessados desenvolverem as suas capacidades em matéria de monitorização, notificação e verificação, incluindo inventários de emissões.

3.2.3. Mobilizar de forma coordenada o financiamento de arranque rápido

O Acordo de Copenhaga prevê apoio de arranque rápido aos países em desenvolvimento, na ordem de 30 mil milhões de dólares para o período 2010-2012, com uma distribuição equilibrada entre acções de atenuação e acções de adaptação. O Conselho Europeu de Dezembro fixou o contributo da UE e dos seus Estados-Membros em 2,4 mil milhões de dólares para o período 2010-2012. A concretização rápida deste compromisso é essencial, quer para a credibilidade da UE quer para a urgente necessidade de muitos países em desenvolvimento reforçarem a sua capacidade de concepção e aplicação de políticas climáticas eficazes nos domínios da adaptação, da atenuação e da cooperação tecnológica.

A UE deve colaborar com outros dadores e beneficiários para assegurar a aplicação coordenada do financiamento de arranque rápido aprovado em Copenhaga.

As acções de arranque rápido poderão cobrir, por exemplo: criação de capacidades para integrar a adaptação às alterações climáticas nas estratégias de desenvolvimento e de redução da pobreza, assim como aplicação de acções-piloto e urgentes de adaptação identificadas nos planos de acção nacionais; criação de capacidades no domínio da atenuação, a saber, estratégias de desenvolvimento com baixas emissões, acções de atenuação adequadas à escala nacional e acções de monitorização, notificação e verificação das emissões; criação de capacidades e projectos-piloto para mecanismos sectoriais do mercado do carbono; disponibilidade e projectos-piloto para reduzir as emissões da desflorestação nos países em desenvolvimento e criação de capacidades e projectos-piloto em matéria de cooperação tecnológica. O financiamento de arranque rápido deve ser bem orientado para as diferentes regiões do mundo, a fim de efectivamente criar capacidades no domínio da política climática, responder às necessidades e propostas específicas dos países em desenvolvimento e produzir resultados ambientais onde é mais necessário[8].

Para ser eficaz e evitar o atraso de acções ambiciosas, o financiamento de arranque rápido deve aproveitar e ter em conta iniciativas existentes. Uma parte considerável do financiamento de arranque rápido concedido pela UE será concretizada através de iniciativas existentes[9], canais bilaterais, em especial os programas de cooperação para o desenvolvimento dos próprios Estados-Membros, ou instituições internacionais. As iniciativas da UE podem aproveitar iniciativas existentes ou visar novas necessidades, como MRV e estratégias de desenvolvimento com baixas emissões. A Comissão e, individualmente, os Estados-Membros podem assumir a liderança em países ou regiões específicos e em relação a temas específicos, consoante as suas prioridades de financiamento e as prioridades dos respectivos países parceiros.

---

8 No que respeita ao Acordo de Copenhaga, o financiamento de acções de adaptação será prioritário para os mais vulneráveis dos países em desenvolvimento, como os países menos desenvolvidos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e a África.

9 Como a Aliança Global contra as Alterações Climáticas (AGAC/GCCA).

A UE terá de agir e comunicar as suas acções de modo coerente e eficiente, evitando a duplicação e maximizando sinergias. A coordenação dos esforços da UE será vital. A Comissão está pronta para assumir um papel facilitador e coordenador na concretização do financiamento de arranque rápido a que a UE se comprometeu e propõe-se:

(1) colaborar com o Conselho ECOFIN, mediante o apoio das pertinentes formações do Conselho, e coordenar e monitorizar o financiamento de arranque rápido prestado pela UE;

(2) instituir um programa regional conjunto da UE para criação de capacidades (p. ex., para estratégias de desenvolvimento com baixas emissões e estratégias de adaptação às alterações climáticas) a fim de congregar e canalizar o financiamento da UE, complementando programas financeiros da UE já existentes. Poderão ser directamente envolvidos países interessados na criação de capacidades (p. ex., através de acordos de «geminação»);

(3) assegurar a transparência, por meio da apresentação de um relatório bianual de progresso sobre a concretização do financiamento de arranque rápido a que a UE se comprometeu, com um primeiro relatório a tempo da sessão da CQNUAC de Junho de 2010, em Bona.

3.2.4. Garantir o financiamento a longo prazo

No Acordo de Copenhaga, a UE e outros países do mundo desenvolvido comprometeram-se a mobilizar conjuntamente 100 mil milhões de dólares (73 mil milhões de euros) por ano, até 2020, para acções de atenuação e adaptação nos países em desenvolvimento. Este financiamento poderá provir de uma ampla gama de fontes:

– O mercado internacional do carbono, que, se organizado correctamente, criará um fluxo financeiro crescente a favor dos países em desenvolvimento e, até 2020, poderá vir a representar 38 mil milhões de euros por ano. O regime de comércio de licenças de emissão, da UE, está já a enviar fluxos significativos para os países em desenvolvimento por meio do seu apoio ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM), e a legislação da UE passará a enviar fluxos adicionais a partir de 2013. Acresce que os Estados-Membros se comprometeram a utilizar a partir de 2013, para estes efeitos, uma parte das receitas dos leilões no âmbito do regime de comércio de licenças de emissão;

– A aviação e os transportes marítimos internacionais, de preferência através de instrumentos mundiais[10], que podem constituir uma importante fonte de financiamento inovador, aproveitando o compromisso existente ao abrigo do regime de comércio de licenças de emissão, da UE, para todas as receitas de leilões da aviação a utilizar em medidas relativas às alterações climáticas;

– Financiamento público internacional, na ordem de 22 a 50 mil milhões de dólares por ano até 2020. A UE deve contribuir com uma quota-parte justa. Em relação ao período pós-2012, a UE continuaria a apresentar uma proposta de acção única global[11].

[10] Conselho ECOFIN de 9 de Junho de 2009 e COM(2009) 475, p. 3.
[11] Cf. COM(2009) 475, p. 3.

O futuro Painel de Alto Nível da ONU sobre Finanças e o grupo consultivo de alto nível sobre o financiamento relativo às alterações climáticas devem estudar a utilização eficaz destas fontes para financiar futuras acções relativas ao clima. O financiamento público concentrar-se-ia em domínios que não possam ser adequadamente financiados pelo sector privado ou seria utilizado para impulsionar investimentos privados. O Fundo Verde de Copenhaga para o Clima carece igualmente de um mandato bem definido para acrescentar valor às iniciativas existentes.

A governação da futura arquitectura financeira internacional deve ser transparente, permitir uma monitorização efectiva e respeitar os princípios acordados para a eficácia das ajudas. É necessário um sistema de notificação totalmente transparente, que utilize um conjunto abrangente de estatísticas, eventualmente baseado no sistema OCDE-CAD. Garantir-se-á deste modo que as acções relativas ao clima decorram em sinergia com os esforços de redução da pobreza e os esforços atinentes aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

A dimensão internacional do financiamento a longo prazo é tão-só um aspecto. Nos contactos com os países em desenvolvimento, sobretudo os economicamente mais avançados, deve ficar claro que contribuirão também para o esforço global, inclusive mediante a sua participação em acções de atenuação expressivas e transparência na execução.

3.3. Promover o mercado internacional do carbono

Para estimular os investimentos hipocarbónicos e concretizar os objectivos gerais de atenuação de modo economicamente eficiente é essencial um mercado do carbono que funcione correctamente e que pode também gerar importantes fluxos financeiros para os países em desenvolvimento. O mercado internacional do carbono deve ser construído ligando sistemas nacionais de limitação e transacção (*cap-and-trade*) que sejam compatíveis. O objectivo é criar um mercado à escala da OCDE até 2015 e um mercado ainda mais vasto até 2020, no contexto da projecção para os Estados Unidos, o Japão e a Austrália, tendo em conta os progressos que estes países já alcançaram.

A UE propôs novos mecanismos sectoriais do mercado do carbono, como passo intermédio para o desenvolvimento de sistemas (multissectoriais) de limitação e transacção, designadamente nos países em desenvolvimento mais avançados. Tais mecanismos podem dar um sinal mais completo dos preços e gerar créditos a maior escala. Podem igualmente indicar uma forma de captar contributos dos países em desenvolvimento para a atenuação dos efeitos das alterações climáticas, ao gerarem créditos a favor de limiares de emissão ambiciosos, fixados abaixo das emissões previstas e desse modo assegurando um benefício líquido em termos de atenuação.

Por outro lado, o CDM vai continuar após 2012, mas tem de ser reformado, para melhorar, em termos ambientais, as suas integridade, eficácia, eficiência e governação. Com o tempo, deverá concentrar-se cada vez mais nos países menos desenvolvidos. Para garantir uma transição coerente dos mecanismos baseados em projectos para os mecanismos de âmbito sectorial, a União Europeia deve procurar uma plataforma de entendimento com os Estados Unidos e outros países, estabelecendo sistemas de limitação e transacção e gerando uma procura coordenada de créditos de compensação.

Um dos grandes objectivos para Cancún deve ser fixar os mecanismos relativos ao mercado do carbono, melhorados ou novos, como meio para alcançar metas de atenuação ambiciosas e gerar fluxos financeiros para os países em desenvolvimento. Além disso, Cancún deve

oferecer uma base para a criação de novos mecanismos de âmbito sectorial. Todavia, ao longo dos últimos anos, as negociações relativas aos mecanismos baseados no mercado têm deparado com severas críticas de diversos países em desenvolvimento, pondo em questão a sua viabilidade sob os auspícios da CQNUAC.

A UE deve, pois, recorrer aos dispositivos da legislação relativa ao regime de comércio de licenças de emissão[12] para incentivar o desenvolvimento de mecanismos sectoriais do mercado do carbono e promover a reforma do CDM. Para o efeito, a Comissão:

(1) colaborará com países desenvolvidos e em desenvolvimento interessados, para desenvolver mecanismos sectoriais cujos créditos poderiam então ser reconhecidos para utilização no regime de comércio de licenças de emissão, no emergente mercado à escala da OCDE e nos termos da decisão da UE relativa à partilha de esforços, que contém os compromissos de redução dos Estados-Membros; e

(2) em função dos progressos no desenvolvimento dos mecanismos sectoriais, preparará e proporá medidas estritas com vista a melhorar as exigências de qualidade para os créditos provenientes de mecanismos baseados em projectos.

4. CONCLUSÃO

A presente comunicação faz o balanço de alguns ensinamentos na sequência da Conferência de Copenhaga, que ficaram aquém das ambições iniciais mas que, ainda assim, demonstram o substancial e generalizado apoio à intensificação de esforços para fazer face às alterações climáticas. Indica igualmente as etapas a curto e médio prazo e, fundamentalmente, afirma a determinação da Comissão em continuar os seus esforços para assegurar a tomada de medidas adequadas a nível mundial, face à gravidade do desafio planetário com o qual nos confrontamos.

[12] Artigo 11.º-A, n.os 5 e 9, da Directiva 2009/29/CE, relativa ao regime comunitário de comércio de licenças de emissão, e artigo 5.º, n.º 2, da Decisão 2009/406/CE.