

COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 22.1.2014
COM(2014) 15 final

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

Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030

{SWD(2014) 15 final}
{SWD(2014) 16 final}

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

Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030

1. INTRODUÇÃO

Foram muitos os progressos alcançados desde a adoção pela União do seu primeiro pacote de medidas para o clima e a energia em 2008. A UE está agora no bom caminho para o cumprimento dos seus objetivos para 2020 de redução das emissões de gases com efeito de estufa e de energias renováveis e, graças ao aumento da eficiência dos edifícios, produtos, processos industriais e veículos, foram introduzidas melhorias significativas na intensidade da utilização de energia. Todos estes resultados assumem um significado ainda maior se considerarmos que, desde 1990, a economia europeia cresceu cerca de 45% em termos reais. Os objetivos 20/20/20 para as emissões de gases com efeito de estufa, as energias renováveis e as poupanças de energia têm desempenhado um papel importante ao impulsionar este progresso e sustentar o emprego de mais de 4,2 milhões de pessoas em várias eco-indústrias¹, com um crescimento contínuo durante a crise.

Caixa 1: Principais realizações do atual quadro político para o clima e a energia

A União fixou para si mesma três objetivos a atingir até 2020 em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa (20%), quota de energias renováveis (20%) e melhoria da eficiência energética (20%). As atuais políticas no domínio do clima e da energia estão a permitir progressos substanciais para estes objetivos 20/20/20:

- As emissões de gases com efeito de estufa em 2012 diminuíram 18% em relação às emissões em 1990 e esperam-se em 2020 e 2030 novas reduções para níveis 24% e 32%, respetivamente, inferiores aos de 1990 com base nas atuais políticas.
- A quota de energias renováveis aumentou para 13% em 2012 enquanto percentagem do consumo de energia final e esperam-se novos aumentos para 21% em 2020 e 24% em 2030.
- No final de 2012, a UE tinha instalado cerca de 44% da eletricidade renovável mundial (com exceção da energia hidroelétrica).
- A intensidade energética da economia da UE teve uma redução de 24% entre 1995 e 2011, e no setor industrial a melhoria atingiu cerca de 30%.
- A intensidade carbónica da economia da UE diminuiu 28% entre 1995 e 2010.

Foram também muitas as mudanças desde 2008. A mais óbvia foi o impacto da crise económica e financeira que afetou a capacidade de investimento dos Estados-Membros. Os preços dos combustíveis fósseis mantêm-se elevados, afetando negativamente a balança comercial da União e os custos da energia. Em 2012, a fatura de importação de petróleo e de gás para a UE atingiu mais de 400 mil milhões de EUR, ou aproximadamente 3,1% do PIB da União. O centro de gravidade da procura global de energia passou decisivamente para o lado das economias emergentes, nomeadamente a China e a Índia. Ao mesmo tempo, tanto os

¹ Dados Eurostat sobre o setor dos bens e serviços ambientais.

clientes privados como os utilizadores industriais estão cada vez mais preocupados com os aumentos dos preços da energia e com os diferenciais de preços em relação a muitos dos parceiros comerciais da União, em especial os EUA. O mercado interno da energia desenvolveu-se, mas surgiram novos riscos de fragmentação. O Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE) da UE não está a incentivar suficientemente os investimentos em tecnologias hipocarbónicas, o que faz aumentar a possibilidade de novas políticas nacionais minarem a igualdade de condições de concorrência que o RCLE se propunha criar. Embora as tecnologias de energias renováveis tenham atingido um ponto de maturação e os custos tenham diminuído muito, o rápido desenvolvimento das fontes de energias renováveis coloca agora novos desafios ao sistema energético. Muitos produtos consumidores de energia são agora mais eficientes e os consumidores beneficiam de poupanças efetivas tanto em termos energéticos como financeiros.

Ao mesmo tempo, têm surgido novas provas do provável impacto da influência humana nas alterações climáticas e da necessidade de reduções substanciais e sustentadas das emissões de gases com efeito de estufa para limitar futuras alterações no clima terrestre².

É, pois, tempo de refletir sobre estas evoluções e sobre o quadro político de que precisamos para 2030. De acordo com as reações das partes interessadas ao Livro Verde³, é necessário continuar a avançar para uma economia hipocarbónica que assegure a todos os consumidores energia em condições competitivas e economicamente acessíveis, crie novas oportunidades de crescimento e emprego e proporcione uma maior segurança do aprovisionamento energético e uma menor dependência das importações para toda a União. Temos de assumir um compromisso ambicioso no sentido de novas reduções das emissões de gases com efeito de estufa de acordo com a trajetória mais eficiente em termos de custos descrita nos roteiros para 2050⁴, e fazê-lo a tempo das próximas negociações sobre um acordo internacional sobre o clima. Devemos proporcionar segurança regulamentar o mais cedo possível aos investidores em tecnologias hipocarbónicas, promover a investigação, o desenvolvimento e a inovação, bem como o aumento de escala e a industrialização das cadeias de aprovisionamento de novas tecnologias. Tudo isto deve ter em conta a realidade económica e política prevalecente e basear-se na experiência adquirida com o atual quadro político.

Neste contexto, o quadro político para 2030 deve assentar na plena aplicação dos objetivos 20/20/20 e ainda nos seguintes aspetos:

- Assumir um compromisso ambicioso de redução das emissões de gases com efeito de estufa de acordo com os roteiros para 2050. O cumprimento deste compromisso deve seguir-se a uma abordagem eficiente em termos de custos que responda aos desafios da acessibilidade económica, competitividade, segurança do aprovisionamento e sustentabilidade, e tenha em conta as atuais circunstâncias económicas e políticas.
- Simplificar o quadro político europeu, aumentando ao mesmo tempo a complementaridade e coerência entre objetivos e instrumentos.
- Neste quadro da UE, proporcionar flexibilidade aos Estados-Membros para definirem uma transição hipocarbónica adequada às suas circunstâncias específicas,

² *Climate Change 2013 The Physical Science Basis; Working Group I of the IPCC; Summary for Policy Makers*, outubro de 2013

³ COM(2013) 169: Livro Verde Um quadro para as políticas de clima e de energia em 2030

⁴ COM(2011) 885: Roteiro para a Energia 2050; COM(2011) 112: Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050

ao seu cabaz energético preferencial e às suas necessidades em termos de segurança energética, e permitir que mantenham os custos tão baixos quanto possível.

- Reforçar a cooperação regional entre Estados-Membros para os ajudar a enfrentar de forma mais eficiente em termos de custos os desafios comuns em matéria de clima e energia e, ao mesmo tempo, promover a integração do mercado e evitar a sua distorção.
- Aproveitar a dinâmica subjacente ao desenvolvimento das energias renováveis com uma política baseada numa abordagem mais eficiente em termos de custos que reforce a dimensão europeia e esteja centrada numa maior integração do mercado interno da energia e na ausência de distorções da concorrência.
- Compreender claramente os fatores que determinam os custos da energia a fim de basear as medidas políticas em factos e provas que mostrem com clareza o que pode e não pode ser influenciado pelas políticas nacionais e da União. Assegurar que a competitividade das empresas e a acessibilidade económica da energia para os consumidores tenham um papel central para a determinação dos objetivos do quadro político e dos instrumentos para o aplicar.
- Melhorar a segurança energética e, simultaneamente, proporcionar um sistema energético hipocarbónico e competitivo, através de ações comuns, mercados integrados, diversificação das importações, desenvolvimento sustentável de fontes de energia endógenas, investimento nas infraestruturas necessárias, poupanças de energia a nível da utilização final e apoio à investigação e inovação.
- Aumentar a certeza dos investidores, emitindo agora sinais claros sobre a forma como o quadro político será alterado após 2020 e assegurando que não terão efeito antes dessa data alterações substanciais aos objetivos e instrumentos atualmente existentes.
- Repartir equitativamente os esforços entre Estados-Membros de um modo que reflita as suas circunstâncias e capacidades específicas.

A presente Comunicação elabora um quadro para as futuras políticas em matéria de energia e clima e lança um processo destinado a obter um consenso quanto à forma de desenvolver estas políticas no futuro.

2. PRINCIPAIS ELEMENTOS DO QUADRO POLÍTICO

O Livro Verde da Comissão convidava a apresentar opiniões sobre o nível e a estrutura mais adequados para os objetivos em matéria de clima e energia para 2030. Houve amplo consenso entre as partes interessadas quanto a ser desejável um novo objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa, mas as opiniões sobre o nível de ambição divergiram⁵. Houve também opiniões divergentes quanto à necessidade de novos objetivos para as energias renováveis e a eficiência energética a fim de obter novos progressos na perspetiva de 2030.

A análise contida na avaliação de impacto publicada juntamente com o presente quadro avaliou vários objetivos de redução de GEE (35%, 40%, e 45%). Confirmou as conclusões do Roteiro para a Energia 2050⁶, nomeadamente que os custos da transição para uma economia hipocarbónica não são substancialmente diferentes dos custos que serão de qualquer modo

⁵ http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm

⁶ COM(2011) 885

incorridos devido à necessidade de renovar um sistema energético obsoleto, aumentando os preços dos combustíveis fósseis e a adesão às políticas climáticas e energéticas existentes. No entanto, é de esperar que os custos do sistema energético aumentem no período até 2030 para um nível de cerca de 14% do PIB, em comparação com 12,8% em 2010. Haverá, contudo, uma marcada evolução das despesas com combustíveis para despesas em equipamento inovador e de elevado valor acrescentado, incentivando assim o investimento em produtos e serviços inovadores, criando emprego e crescimento e melhorando a balança comercial da UE. Um quadro económico favorável e uma política industrial orientada como a descrita na Comunicação para um Renascimento Industrial, em anexo⁷, deverão ajudar a indústria e as empresas a explorar estas oportunidades.

A experiência com o atual quadro 2020 indica que, embora os objetivos europeus e nacionais possam impulsionar a adoção de medidas fortes pelos Estados-Membros e o crescimento nas indústrias emergentes, nem sempre conseguiram assegurar a integração do mercado, a eficiência em termos de custos e a ausência de distorções da concorrência. A avaliação de impacto indica que a adoção de um objetivo principal de redução das emissões de gases com efeito de estufa representa a trajetória menos onerosa para uma economia hipocarbónica que, por si só, faria aumentar a quota de energias renováveis e a poupança energética na União.

À luz dos dados e da experiência adquirida com as atuais políticas, a Comissão propõe um novo objetivo de redução das emissões internas de GEE de 40% em relação a 1990, a partilhar entre o setor RCLE e não-RCLE⁸, como elemento central da política da UE em matéria de energia e clima para 2030. O objetivo não-RCLE seria repartido entre os Estados-Membros (ver adiante). Seria acompanhado de um objetivo central e coerente a nível europeu para as energias renováveis de, pelo menos, 27%, com flexibilidade para os Estados-Membros fixarem objetivos nacionais. A questão relativa à melhor forma de alcançar em 2030 poupanças energéticas otimizadas será analisada em mais pormenor num exame da Diretiva Eficiência Energética a concluir mais tarde em 2014.

O aumento da flexibilidade para os Estados-Membros estará associado a um forte quadro de governação europeu a fim de alcançar os objetivos da UE em matéria de energias renováveis e poupanças energéticas de uma forma consistente com o cumprimento dos objetivos nacionais e europeus para os gases com efeito de estufa e coerente com os grandes princípios da política energética europeia, incluindo o funcionamento e a maior integração do mercado interno da energia e a realização de um sistema energético competitivo, seguro e sustentável.

2.1 Objetivo de emissões de gases com efeito de estufa

A Comissão propõe um objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa para as emissões internas da UE de 40% em 2030 em relação às emissões em 1990. Importa notar que as políticas e medidas aplicadas e previstas pelos Estados-Membros para o cumprimento das suas presentes obrigações de redução dessas emissões continuarão a produzir efeitos após 2020. Se forem plenamente aplicadas e efetivas, estas medidas deverão permitir uma redução de 32% em relação às emissões em 1990. Exigem um esforço continuado, mas mostram ao mesmo tempo que o objetivo proposto para 2030 pode ser alcançado. Será, contudo, importante proceder a uma avaliação contínua a fim de ter em conta a dimensão internacional e assegurar que a União continua a seguir a trajetória menos onerosa para uma economia hipocarbónica.

⁷ COM(2014) 14

⁸ O setor RCLE abrange 11 000 instalações fixas que participam na produção de eletricidade e nos processos de fabrico, sendo grandes consumidoras de energia.

O objetivo a nível da UE deve ser partilhado entre o RCLE e as obrigações assumidas coletivamente pelos Estados-Membros nos setores não-RCLE. O setor RCLE deveria alcançar uma redução de 43% dos GEE em 2030 e o não-RCLE uma redução de 30%, em ambos os casos em comparação com 2005. Para atingir a necessária redução de emissões no setor RCLE, o fator anual pelo qual diminui o limite máximo autorizado de emissões no RCLE deverá ser aumentado dos atuais 1,74% para 2,2% após 2020.

O esforço coletivo para o setor não-RCLE deve também ser repartido entre os vários Estados-Membros de forma adequada e oportuna. Atualmente, a atribuição é feita com base na riqueza relativa utilizando o PIB *per capita*, do que resultam obrigações muito divergentes que vão desde uma redução de 20% das emissões até a um aumento de 20%. A análise subjacente à avaliação de impacto da Comissão mostra a repartição do esforço entre os Estados-Membros que é eficiente em termos de custos. Confirma que os custos e os investimentos seriam relativamente maiores nos Estados-Membros com menor rendimento, ao mesmo tempo que reduziriam ao mínimo os custos para a União no seu conjunto. Seriam o reflexo da sua intensidade carbónica relativamente maior, menor eficiência energética e menor capacidade de investimento. Por exemplo, a análise indica que os países com um PIB inferior a 90% da média da UE teriam de fazer investimentos no período 2021-2030 a níveis estimados em cerca de 3 mil milhões de EUR anuais acima do aumento médio na UE nesse mesmo período.

A Comissão considera, pois, que na aplicação de um quadro para 2030, o objetivo de redução das emissões de GEE de cada Estado-Membro deveria continuar a ter em conta estes fatores distributivos, assegurando ao mesmo tempo a integridade do mercado interno, por exemplo, em relação à eficiência energética e aos produtos consumidores de energia. Dada a importância dos futuros investimentos, serão também necessárias soluções que contribuam para melhorar o financiamento (ver adiante).

A Comissão não vê interesse em propor um «objetivo condicional» mais elevado antes das negociações internacionais. Caso o resultado das negociações justifique a adoção de um objetivo mais ambicioso para a União, este esforço adicional poderia ser compensado permitindo o acesso a créditos internacionais.

2.2 Um objetivo de energias renováveis a nível da UE

As energias renováveis devem continuar a desempenhar um papel fundamental na transição para um sistema energético mais competitivo, seguro e sustentável. Tal transição não será possível sem uma quota significativamente maior de energias renováveis. Na medida em que estas sejam geradas na UE, podem também reduzir o défice comercial da UE em produtos energéticos, a sua exposição às ruturas do aprovisionamento e aos preços voláteis dos combustíveis fósseis. Têm também potencial para impulsionar o crescimento em tecnologias inovadoras, criar emprego em setores emergentes e reduzir a poluição atmosférica.

A rápida implantação das energias renováveis já coloca desafios ao sistema de eletricidade, em especial, que tem de se adaptar a uma produção cada vez mais descentralizada e variável (solar e eólica). Além disso, a maior parte do desenvolvimento das energias renováveis na UE é promovida por regimes nacionais de apoio, que, por um lado, podem ter em conta as especificidades nacionais e regionais, mas que podem ser um obstáculo à integração do mercado e reduzir a eficiência em termos de custos. O rápido desenvolvimento das fontes de energias renováveis afeta também a competitividade de outras fontes de energia que continuarão a ser fundamentais para o sistema energético da UE e reduz os incentivos ao investimento em capacidades de geração que serão necessárias para a transição para um sistema energético mais competitivo, seguro e sustentável (p. ex., como reserva de segurança para energias renováveis variáveis).

No futuro, os benefícios das energias renováveis devem ser explorados de uma forma tanto quanto possível orientada para o mercado. O funcionamento do RCLE e a contribuição das reduções de GEE em resultado das energias renováveis estão estreitamente interligados e são complementares. Um objetivo de redução dos gases com efeito de estufa de 40% deve, por si só, encorajar uma quota mais elevada de energias renováveis na UE de, pelo menos, 27%. Por este motivo, a Comissão propõe que este seja o objetivo para a quota de energias renováveis consumidas na UE. Embora vinculativo para a UE, este objetivo não o seria para os Estados-Membros a título individual mas seria cumprido no âmbito de compromissos claros a decidir pelos próprios Estados-Membros, guiados pela necessidade de cumprir coletivamente o objetivo a nível da UE e que seriam baseados na redução que cada Estado-Membro deve alcançar em 2020 em relação aos seus objetivos atuais. Estes novos compromissos para 2030 serão revistos no quadro do processo de governação descrito na secção 3 e, se necessário, seriam completados por novas ações e instrumentos da UE para assegurar o cumprimento do objetivo da UE.

Este objetivo a nível da UE impulsionará o investimento contínuo em energias renováveis, o que significa, por exemplo, que a quota de energias renováveis no setor da eletricidade aumentaria dos atuais 21% para, pelo menos, 45% em 2030. Ao contrário do quadro atual, o objetivo da UE não se traduziria em objetivos nacionais via legislação da UE, dando assim maior flexibilidade aos Estados-Membros para cumprirem o seu objetivo de redução dos gases com efeito de estufa da forma mais eficiente em termos de custos tendo em conta as suas circunstâncias específicas, misturas energéticas e capacidades de produção de energias renováveis.

A Comissão não considera adequado estabelecer novos objetivos para as energias renováveis ou para a intensidade de gases com efeito de estufa nos combustíveis utilizados no setor dos transportes ou em qualquer outro subsector após 2020. A avaliação da forma como poderão ser reduzidas ao mínimo as emissões devidas a alterações indiretas do uso do solo mostrou claramente que os combustíveis da primeira geração desempenham um papel limitado na descarbonização do setor dos transportes. A Comissão já indicou, por exemplo, que os biocombustíveis obtidos a partir de produtos alimentares não deverão beneficiar de apoio público após 2020⁹. É necessária uma gama de combustíveis renováveis alternativos e um conjunto de medidas políticas especificamente orientadas, com base no Livro Branco dos Transportes, para enfrentar os desafios que se colocam ao setor dos transportes na perspetiva de 2030 e após essa data. A definição da política nesta matéria deve colocar a tónica na melhoria da eficiência do sistema de transportes, no futuro desenvolvimento e implantação de veículos elétricos, biocombustíveis de segunda e terceira geração e outros combustíveis alternativos e sustentáveis como parte de uma abordagem mais holística e integrada. Estes princípios correspondem à estratégia em matéria de combustíveis alternativos¹⁰ e devem ser considerados em futuros exames e revisões da legislação relevante para o período após 2020.

O aumento da flexibilidade para os Estados-Membros deve ser associado a uma maior ênfase dada à necessidade de plena realização do mercado interno da energia. Os diferentes sistemas de apoio nacionais devem ser racionalizados para se tornarem mais coerentes com o mercado interno, mais eficientes em termos de custos e proporcionarem uma maior certeza jurídica aos investidores. O cumprimento de um objetivo europeu para as energias renováveis seria assegurado por um novo quadro de governação baseado em planos nacionais para uma energia competitiva, segura e sustentável, elaborados pelos Estados-Membros como se descreve mais adiante. Alguns Estados-Membros já fixaram objetivos ambiciosos em matéria

⁹ COM(2012) 595

¹⁰ COM(2013) 17

de energias renováveis para 2030 e mais além que permitirão progressos substanciais para um objetivo da UE. Cada Estado-Membro assumiria um compromisso claro para com as energias renováveis, indicando a forma como este seria cumprido tendo em conta a necessidade de respeitar a concorrência e as regras aplicáveis aos auxílios estatais a fim de evitar distorções do mercado e assegurar a eficiência em termos de custos, como se descreve na secção 2.5.

Ao mesmo tempo, a UE e os Estados-Membros terão de continuar a desenvolver os seus quadros políticos para facilitar a transformação da infraestrutura energética, com mais interconexões transfronteiras, potencial de armazenagem e redes inteligentes, a fim de gerir a procura de modo a assegurar um aprovisionamento seguro de energia num sistema com quotas mais elevadas de energias renováveis variáveis.

Esta abordagem significa que a Diretiva Energias Renováveis deverá ser substancialmente revista para o período após 2020 a fim de dar à UE os meios para assegurar que o objetivo da UE para 2030 será cumprido. Será necessário reforçar a política em matéria de biomassa a fim de maximizar a utilização eficiente da biomassa em termos de recursos e assim alcançar reduções sólidas e verificáveis de gases com efeito de estufa e permitir a concorrência equitativa entre as várias utilizações dos recursos de biomassa no setor da construção, nas indústrias do papel e da pasta de papel e na produção bioquímica e energética. A revisão deve também abranger o uso sustentável dos solos, a gestão sustentável das florestas em conformidade com a estratégia florestal da UE¹¹ e ter em conta efeitos indiretos no solo como no caso dos biocombustíveis.

2.3 Eficiência energética

A melhoria da eficiência energética dá uma contribuição essencial para todos os grandes objetivos das políticas da UE em matéria de clima e energia: melhoria da competitividade, segurança do aprovisionamento, sustentabilidade e transição para uma economia hipocarbónica. Existe um amplo consenso político quanto à sua importância. O objetivo de eficiência energética da UE não é vinculativo e os progressos são assegurados por medidas políticas adotadas a nível da União e nacional, nomeadamente as relativas aos aparelhos eletrodomésticos e aparelhos industriais, aos veículos automóveis e ao parque imobiliário. A Diretiva Eficiência Energética adota uma abordagem mais holística das poupanças de energia na UE. Embora a data de transposição seja junho de 2014 (e nem todos os Estados-Membros a tenham ainda adotado) foi solicitada uma avaliação pelo Conselho e o Parlamento Europeu até meados de 2014. Essa avaliação analisará os progressos para o cumprimento do objetivo de 2020. Atualmente, prevê-se um défice em relação ao objetivo de 20%. Depois de efetuada a avaliação, a Comissão considerará se é necessário propor alterações da Diretiva Eficiência Energética.

Embora esta avaliação seja necessária para estabelecer a exata ambição da futura política em matéria de poupança de energia e das medidas necessárias para a realizar, será baseada na análise subjacente à presente Comunicação e nos objetivos e metas em matéria de redução dos gases com efeito de estufa e energias renováveis. As poupanças de energia devem acompanhar a implantação de energias renováveis pelos Estados-Membros no quadro dos seus planos de redução dos gases com efeito de estufa, que devem também identificar medidas nacionais de melhoria da eficiência energética. A análise da Comissão mostra que um objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa de 40% implicaria um nível mais elevado de poupanças energéticas de aproximadamente 25% em 2030.

¹¹ COM(2013) 659

Em alguns setores, como a indústria e os veículos rodoviários, as melhorias observadas nos últimos anos irão continuar; noutros, como a habitação, os transportes e o equipamento elétrico, será necessário acelerar de forma significativa os atuais esforços a fim de tirar partido do importante potencial ainda por explorar. Para tal, serão necessários grandes investimentos no setor da construção (conduzindo a custos de funcionamento mais baixos), condições-quadro e informações que encorajem os consumidores a adotarem produtos e serviços inovadores e instrumentos financeiros adequados para assegurar que todos os consumidores de energia beneficiam das consequentes mudanças.

A UE deve continuar a complementar os esforços nacionais com normas ambiciosas de eficiência energética a nível da UE aplicáveis aos aparelhos, equipamentos, edifícios e emissões de CO₂ dos veículos. Utilizando as economias de escala proporcionadas pelo mercado interno, este esforço pode beneficiar os produtores da UE e ajudá-los a manter a liderança tecnológica.

A avaliação analisará também se o melhor critério para definir um objetivo para 2030 são as melhorias de intensidade energética da economia e setores económicos, as poupanças de energia em valores absolutos ou um sistema híbrido que conjugue estes dois critérios.

2.4 Reforma do Regime de Comércio de Licenças de Emissão

Em 2012, a Comissão publicou um relatório sobre o funcionamento do mercado do carbono acompanhado de várias opções para responder ao excesso acumulado de licenças de emissão. Esse excesso resultou da diminuição da atividade económica durante a crise, do pronto acesso a créditos internacionais e, em menor medida, das interações com outras políticas em matéria de clima e energia. Em 2012, a Comissão apresentou também uma proposta no sentido de ser mandatada para adiar a venda em leilão de 900 milhões de licenças de emissão até 2019/2020. O Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram essa proposta em dezembro de 2013.

Embora este seja um importante passo em frente, o excesso estrutural manter-se-á ainda durante o período de comércio que começa em 2020 (fase 4) na ausência de novas medidas para reformar o RCLE, o que deverá continuar a minar o seu papel tecnologicamente neutro, eficiente em termos de custos e à escala da UE no incentivo ao investimento hipocarbónico. Nas reações ao Livro Verde da Comissão, registou-se um amplo consenso entre as partes interessadas quanto ao facto de o RCLE dever continuar a ser o instrumento central para operar a transição para uma economia hipocarbónica. Para que o RCLE seja eficaz na promoção de investimentos hipocarbónicos ao menor custo para a sociedade, é necessário adotar uma rápida decisão que permita fazer dele novamente um instrumento mais sólido. A Comissão considera que a melhor forma de alcançar este objetivo é o estabelecimento de uma reserva de estabilidade do mercado no início da fase 4 em 2021. Paralelamente à presente Comunicação¹², é apresentada uma proposta de legislação. A reserva de estabilidade do mercado permitiria ajustar automaticamente para valores superiores ou inferiores, com base num conjunto de regras predefinidas, a oferta de licenças de emissão leiloadas, melhoraria a resiliência aos choques do mercado e aumentaria a estabilidade do mercado. Não haveria nenhum elemento de gestão discricionária da oferta. A reserva proporcionaria também um instrumento flexível para aumentar a oferta de licenças de emissão em caso de aumento súbito e temporário da procura, atenuando assim os impactos na indústria e nos setores em risco de fuga de carbono.

Dado que a reserva de estabilidade começaria a funcionar apenas em 2021, são necessárias disposições específicas para fazer face a um potencial pico de oferta que possa resultar em

¹² COM(2014) 20

2020 da retransferência de licenças de emissão no final do terceiro período de comércio, bem como de outros efeitos decorrentes da transição entre períodos de comércio.

2.5 Assegurar a concorrência em mercados integrados

A plena realização do mercado interno da energia tanto para a eletricidade como para o gás continua a ser uma prioridade imediata para a Comissão. Um mercado interno da energia competitivo e integrado proporciona o ambiente necessário e os sinais de custos para a realização dos objetivos da política energética de um modo eficiente em termos de custos.

A Comissão adotou recentemente orientações para a intervenção pública nos mercados da eletricidade de modo a reduzir ao mínimo os efeitos de distorção¹³. As orientações para auxílios estatais no domínio da energia e do ambiente devem também evoluir no sentido de uma maior promoção de abordagens orientadas para o mercado que reflitam a evolução da estrutura de custos das tecnologias energéticas e a crescente competitividade em matéria de custos no mercado interno. Neste contexto, as subvenções para tecnologias energéticas amadurecidas, incluindo as concedidas às energias renováveis, devem ser totalmente suprimidas no período 2020-2030. As subvenções para tecnologias novas e imaturas, com potencial suficiente para contribuir de modo eficiente em termos de custos para os volumes de energias renováveis, continuariam ainda a ser autorizadas ao abrigo das orientações revistas para auxílios estatais após 2020. A Comissão procede atualmente a consultas sobre a revisão das orientações para auxílios estatais no domínio do ambiente e da energia no período até 2020¹⁴.

O mercado interno da energia tem contribuído para manter sob controlo o preço da energia (em especial a eletricidade) no mercado grossista durante os últimos cinco anos face ao aumento dos custos subjacentes dos combustíveis fósseis. A crescente produção de eletricidade gerada por fontes eólicas e solares exerceu também uma pressão no sentido da descida dos preços no mercado grossista, principalmente nas regiões com quotas elevadas destas fontes de energias renováveis, contribuindo ao mesmo tempo para o aumento dos preços no mercado retalhista à medida que os custos dos regimes de apoio passam a ser assumidos pelos consumidores. Por outro lado, o segmento do mercado retalhista continua a caracterizar-se na maioria dos Estados-Membros por níveis elevados de concentração do mercado e de regulação dos preços, limitando efetivamente a concorrência e a escolha dos consumidores. A distribuição de gás e eletricidade é igualmente um monopólio natural e as concessões devem ser atribuídas de forma não-discriminatória e concorrencial.

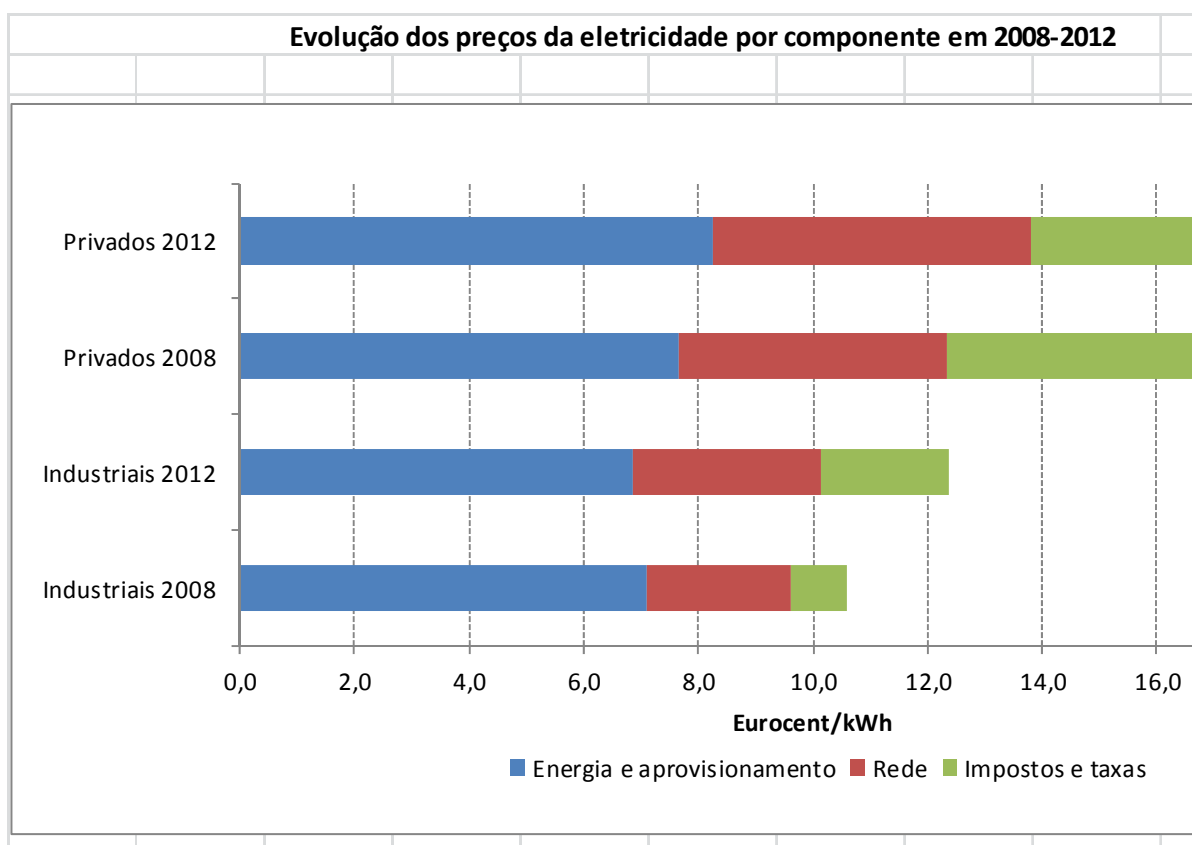
A existência de níveis elevados de concorrência no mercado interno da energia será essencial para permitir o progresso para todos os objetivos da política energética da União na perspetiva de 2030. Proporcionará os instrumentos essenciais para conter os preços da energia tanto para as empresas como para os consumidores privados. Um mercado da energia plenamente integrado e competitivo poderia resultar em poupanças de custos de 40-70 mil milhões de EUR até 2030 em comparação com os valores atuais. Para que os consumidores beneficiem plenamente da liberalização dos mercados da energia, os mercados retalhistas da eletricidade e do gás devem tornar-se mais dinâmicos e competitivos. Os consumidores devem manter o controlo dos seus dados de consumo e ser livres de escolher os fornecedores de serviços energéticos ou de produzir a sua própria energia sustentável. A Comissão continuará a acompanhar a concentração nos mercados retalhista e grossista da eletricidade e do gás e a assegurar um controlo efetivo das práticas concertadas e operações de concentração.

¹³ C(2013) 7243

¹⁴ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_en.html

Caixa 2: Alterações dos preços médios ponderados da eletricidade a retalho na UE para consumidores privados e consumidores industriais no período 2008-2012.

Os preços do gás e da eletricidade (incluindo impostos e taxas) para os consumidores industriais aumentaram 3,3% e 15%, respetivamente, durante o período de 2008 a 2012, enquanto que os preços para os consumidores privados aumentaram 13,6% e 18%.



Fonte: Eurostat. Inclui impostos no caso dos consumidores privados; exclui o IVA e outros impostos recuperáveis no caso da indústria; não são incluídas as restantes isenções aplicáveis à indústria (dados não disponíveis).

Os impostos e taxas representam cerca de 30% dos custos finais da eletricidade para os consumidores privados (26% em 2008) e cerca de 18% para os consumidores industriais. Durante este período, a componente de impostos e taxas dos custos da eletricidade para a indústria teve um aumento de 127%, expresso como média ponderada da UE. (Embora não estejam disponíveis dados nacionais consistentes, vários Estados-Membros concedem importantes isenções de impostos e taxas). Os custos subjacentes da energia mantiveram-se relativamente estáveis em cerca de metade da fatura total de eletricidade para os utilizadores tanto privados como industriais, enquanto que os custos subjacentes da rede constituem a parte restante da fatura de eletricidade.

Existem grandes divergências entre os Estados-Membros em cada uma das várias componentes dos custos da eletricidade, o que representa um desafio para o mercado interno da energia. Em 2012, por exemplo, a contribuição dos impostos e taxas para os preços da eletricidade para o consumidor privado variou entre 5% e 56%.

2.6 Energia competitiva e economicamente acessível para todos os consumidores

A energia é importante para a competitividade das economias dos Estados-Membros, na medida em que afeta os custos de produção das indústrias e serviços e o poder de compra das famílias. Nos últimos anos, o diferencial dos preços da energia entre a UE e muitos dos seus grandes parceiros económicos aumentou. A disponibilidade de gás de xisto nos EUA fez baixar substancialmente nesse país os preços do gás natural, bem como da eletricidade gerada a partir do gás natural. Os diferenciais de preços com países como a China e a Coreia não estão a aumentar, mas continua a haver desvantagens comparativas. Tais disparidades nos preços da energia podem reduzir os níveis de produção e investimento e alterar os padrões comerciais à escala global se não forem compensadas por melhorias da eficiência energética.

Este risco é particularmente elevado para as indústrias com uma elevada componente de custos energéticos e que estão expostas à concorrência internacional. Ao mesmo tempo, o fabrico na UE apresenta um custo operacional baixo em relação à produção e ao valor acrescentado. Este facto deve-se principalmente à baixa intensidade energética da produção industrial e à tónica colocada em produtos de maior valor acrescentado. As indústrias transformadoras responderam aos aumentos dos preços da energia com melhoramentos sustentados da intensidade energética, mantendo assim uma posição relativamente favorável. Desde 2005, contudo, tem havido uma reestruturação no sentido de setores com custos energéticos mais baixos. Quanto à posição relativa dos EUA e da UE, embora os EUA tenham melhorado a sua balança comercial, não existe ainda uma alteração importante na balança comercial UE-EUA para as mercadorias, nem mudanças significativas na estrutura geral das indústrias transformadoras. Isto não significa que os efeitos não possam vir a surgir em resultado de um aumento do diferencial de preços da energia, nomeadamente à medida que a eficiência energética possa abrandar o seu ritmo.

As análises dos preços e custos da energia (publicadas juntamente com a presente Comunicação)¹⁵ mostram que tem havido pouco impacto na competitividade relativa da UE, o que pode ser diretamente atribuído ao aumento dos preços da energia e ao preço do carbono no RCLE, em resultado de melhorias na eficiência energética. Há, no entanto, variações de setor para setor e efeitos indiretos como o impacto dos aumentos dos custos da eletricidade em utilizadores intensivos de eletricidade como os produtores de alumínio. As atuais políticas para evitar a fuga de carbono, nomeadamente a atribuição de licenças gratuitas no RCLE, têm também tido resultados positivos. Todos os cenários para o futuro sugerem que haverá uma pressão ascendente sobre os custos da energia na UE, entre outras razões devido à necessidade de substituir infraestruturas envelhecidas, à tendência para a subida dos preços dos combustíveis fósseis, à aplicação das atuais políticas em matéria de clima e energia e aos eventuais impactos de um aumento do preço do carbono.

Por este motivo, é prudente manter o atual quadro político no caso dos setores industriais com maior risco de fuga de carbono até ao fim do terceiro período de comércio. Assim, a Comissão tenciona apresentar uma proposta de decisão sobre a revisão da lista de setores com risco de fuga de carbono ao correspondente Comité de Regulamentação, que manteria os atuais critérios e pressupostos. Garantir-se-ia assim a continuidade na composição da lista. Enquanto não houver esforços comparáveis desenvolvidos por outras grandes economias, serão também necessárias políticas semelhantes (incluindo um sistema melhorado de atribuição mais focalizada de licenças gratuitas) após 2020 a fim de assegurar a competitividade das indústrias europeias com utilização intensiva de energia. A Comissão continuará a acompanhar a aplicação das atuais regras em matéria de fuga de carbono e outras

¹⁵ COM(2014) 21; SWD(2014) 19; SWD(2014) 20

medidas relevantes para a implementação do presente quadro a fim de ter em conta a situação económica geral e os progressos alcançados nas negociações internacionais sobre o clima.

2.7 Promoção da segurança do aprovisionamento energético

Segurança do aprovisionamento energético significa assegurar fornecimentos contínuos e adequados de energia proveniente de todas as fontes para todos os utilizadores. Para os combustíveis fósseis, a Agência Internacional da Energia prevê uma dependência crescente da UE em relação ao petróleo importado, que passará dos atuais 80% para mais de 90% em 2035. Do mesmo modo, prevê-se que a dependência das importações de gás aumente de 60% para mais de 80%. A procura crescente de energia à escala global e a concorrência insuficiente nos mercados da energia da UE têm mantido elevados os preços dos bens de base. Em 2012, a fatura europeia de importação de petróleo e de gás atingiu mais de 400 mil milhões de EUR, o que representa cerca de 3,1% do PIB da UE, em comparação com cerca de 180 mil milhões de EUR, em média, no período de 1990-2011. Esta dependência aumenta a vulnerabilidade da UE aos choques a nível do aprovisionamento e dos preços da energia.

As políticas a desenvolver para melhorar a segurança do aprovisionamento da União devem seguir uma tripla abordagem. Primeiro, o declínio da produção de petróleo e de gás da UE torna necessário continuar a explorar fontes de energia endógenas sustentáveis. As contribuições podem vir de fontes de energia renováveis, de reservas internas de combustíveis fósseis convencionais e não convencionais (sobretudo o gás natural) e do setor nuclear, em função das preferências dos Estados-Membros quanto ao seu cabaz energético e no âmbito de um mercado integrado e sem distorções da concorrência. Nos casos em que se exploram recursos endógenos, essa exploração deve respeitar o atual quadro legislativo da União e compromissos internacionais como os adotados pelo G20 para a supressão progressiva das subvenções aos combustíveis fósseis. A Comissão elaborou um quadro, que acompanha a presente Comunicação, relativo à exploração de gás de xisto em condições de segurança e de proteção do ambiente¹⁶.

Segundo, os Estados-Membros devem atuar coletivamente para diversificar os seus países e rotas de abastecimento de combustíveis fósseis importados. A concorrência nos mercados da energia deve também ser promovida graças ao aumento da liberalização, a uma realização do mercado interno da energia que inclua o desenvolvimento da infraestrutura de transporte de energia, incluindo interconectores transfronteiras que podem ser mais eficientes que o apoio à capacidade de geração interna para garantir a segurança do aprovisionamento. Em resultado dos projetos de interesse comum aprovados no âmbito do Regulamento Infraestruturas Energéticas, a maior parte dos Estados-Membros deverá alcançar o nível de 10% de interconectores aprovado em 2002 como quota de capacidade instalada de produção.

Terceiro, são necessários mais esforços para melhorar a intensidade energética da economia de uma forma eficiente em termos de custos e para gerar poupanças de energia graças à melhoria do desempenho energético dos edifícios, produtos e processos. A avaliação das políticas em matéria de poupança de energia em 2014 proporcionará mais clareza sobre as futuras ações e objetivos neste domínio.

¹⁶ COM(2014) 23, C(2014) 267

3. GOVERNAÇÃO EUROPEIA RELATIVA AO QUADRO PARA 2030

3.1 Planos nacionais para uma energia competitiva, segura e sustentável

Embora os Estados-Membros necessitem de flexibilidade para escolher as políticas que melhor se adaptam ao seu cabaz energético e às preferências nacionais, tal flexibilidade deve ser compatível com a futura integração do mercado, o aumento da concorrência e o cumprimento dos objetivos da União no domínio do clima e da energia.

A Comissão considera necessário simplificar e racionalizar os processos, atualmente separados, de comunicação em matéria de energias renováveis, eficiência energética e redução dos gases com efeito de estufa para o período após 2020, e manter com os Estados-Membros um processo de governação consolidado. A realização dos objetivos relevantes seria alcançada por um conjunto de medidas da União e medidas nacionais descritas nos planos nacionais dos Estados-Membros para uma energia competitiva, segura e sustentável, que devem:

- Assegurar o cumprimento dos objetivos das políticas da UE em matéria de clima e energia
- Permitir uma maior coerência das abordagens dos Estados-Membros
- Promover o aumento da integração do mercado e a concorrência
- Proporcionar certeza aos investidores para o período após 2020.

Estes planos devem estabelecer uma abordagem clara para alcançar os objetivos internos em matéria de emissões de gases com efeito de estufa no setor não-RCLE, energias renováveis, poupanças de energia, segurança energética, investigação e inovação e outras opções importantes como a energia nuclear, o gás de xisto, a captura e armazenagem de carbono. A finalidade explícita deve ser a de criar mais certeza para os investidores e uma maior transparência; aumentar a coerência, a coordenação e a vigilância pela UE, incluindo a avaliação dos referidos planos face aos objetivos da União em matéria de clima e energia, e progredir para os objetivos do mercado interno da energia e das orientações sobre auxílios estatais. Deveria haver uma clara estrutura de governação com um processo iterativo orientado pela Comissão para avaliar os planos dos Estados-Membros sobre estes pontos comuns e apresentar as recomendações adequadas.

Para implementar este processo, podem prever-se três etapas.

Etapa 1: Desenvolvimento pela Comissão de orientações pormenorizadas sobre o funcionamento do novo processo de governação e o conteúdo dos planos nacionais em particular.

Será importante definir o âmbito e objetivos dos planos, bem como as condições-quadro em que estes devem funcionar. O conteúdo deve abranger os aspetos importantes para um sistema energético competitivo, seguro e sustentável e demonstrar a sua contribuição para o cumprimento dos objetivos a nível da UE em matéria de clima e energia. Em especial, os planos devem descrever a forma como o Estado-Membro tenciona alcançar as necessárias reduções das emissões de gases com efeito de estufa, bem como indicar a quantidade de energias renováveis e de poupanças de energia que o Estado-Membro pretende alcançar em 2030 tendo em conta a atual legislação e políticas da União. Além disso, os planos devem descrever as políticas que afetam o cabaz energético nacional, como uma nova capacidade nuclear, a implantação da captura e armazenagem de carbono, a transição para combustíveis com menor intensidade de carbono, o desenvolvimento de aprovisionamento energético endógeno, planos de infraestruturas como novos interconectores, regimes nacionais de

tributação e apoio que tenham um efeito direto ou indireto e a instalação de redes inteligentes, etc.

Etapa 2: Elaboração dos planos dos Estados-Membros no âmbito de um processo iterativo.

A consulta dos países vizinhos deve ser um elemento-chave na elaboração dos planos. Devem ser promovidas abordagens regionais (com base, por exemplo, em agrupamentos de eletricidade regionais) na medida em que contribuam para aumentar a integração no mercado de decisões conjuntas sobre a implantação de energias renováveis, mercados de compensação, adequação da produção e construção de interconectores. A cooperação entre Estados-Membros melhorará também a eficácia em termos de custos dos investimentos e aumentará a estabilidade da rede.

Etapa 3: Avaliação dos planos e compromissos dos Estados-Membros.

Numa terceira etapa, a Comissão efetuará uma análise dos planos nacionais para avaliar se as medidas e compromissos de cada Estado-Membro são suficientes para o cumprimento das metas e objetivos da União no domínio do clima e da energia. Se o plano for considerado insuficiente, terá lugar um processo iterativo mais aprofundado com os Estados-Membros em questão a fim de reforçar o seu conteúdo.

Em geral, a Comissão considera que os planos nacionais devem estar operacionais muito antes de 2020 a fim de orientar as ações dos Estados-Membros a tempo para o período de 2020-2030 e de encorajar os investimentos. Deve também ser prevista a atualização dos planos nacionais pelo menos uma vez no período até 2030 a fim de contemplar a evolução das circunstâncias mas tendo em conta as legítimas expectativas dos investidores.

Embora sejam claras as ligações e complementaridades existentes entre este processo de governação e as políticas nacionais que são objeto de comunicação no âmbito do Semestre Europeu, a Comissão considera que ambos os processos, apesar de complementares, devem ser geridos separadamente dado o carácter diferente e específico dos domínios da energia e do clima e a diferente periodicidade dos dois processos. A estrutura de governação pode ter de ser objeto de legislação em data ulterior se a abordagem de cooperação prevista não for eficaz. A Comissão elaborará as suas propostas para a estrutura de governação tendo em conta os pareceres do Parlamento Europeu, dos Estados-Membros e das partes interessadas.

3.2 Indicadores e objetivos para uma energia competitiva, segura e sustentável

O aumento da quota de energias renováveis e da eficiência do sistema energético contribuirá para a competitividade e a segurança do aprovisionamento de energia (para além de exercer um impacto positivo nas emissões de GEE e de poluentes), mas não basta por si só para assegurar um progresso suficiente em todos os aspetos ligados a esses objetivos na perspetiva de 2030. É necessário um acompanhamento sistemático com indicadores-chave para avaliar os progressos ao longo do tempo e informar no futuro uma eventual intervenção política. Esses indicadores devem incluir:

- Os diferenciais de preços da energia entre a UE e os principais parceiros comerciais, com base no relatório sobre os preços e custos da energia.
- Deve ser também objeto de acompanhamento a diversificação das importações de energia e a quota de fontes de energia endógenas utilizadas no consumo de energia durante o período até 2030.
- A implantação de redes inteligentes e de interconexões entre os Estados-Membros, com particular urgência entre os que estão mais longe de cumprir o objetivo já acordado para os Estados-Membros de assegurar um nível de interconexões elétricas equivalente ou superior a 10% da sua capacidade instalada de produção.

- A combinação dos mercados da energia no interior da UE, com base na liberalização dos mercados do gás e da eletricidade já alcançada pela legislação da UE.
- A concorrência e as concentrações nos mercados da energia a nível nacional e nas regiões com funcionamento combinado ao nível do mercado grossista.
- A inovação tecnológica (despesa com I&D, patentes da UE, situação concorrencial nas tecnologias em comparação com países terceiros).

A Comissão apresentará relatórios periódicos e, se adequado, medidas de acompanhamento sobre estes indicadores.

4. PRINCIPAIS POLÍTICAS COMPLEMENTARES

4.1 Transportes

O Livro Branco dos Transportes¹⁷ estabeleceu um objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa do setor dos transportes de 60% até 2050 em comparação com 1990 e de cerca de 20% até 2030 em comparação com as emissões em 2008. As emissões de gases com efeito de estufa aumentaram 33% durante o período de 1990 a 2007, mas desde então têm diminuído em resultado dos elevados preços do petróleo, do aumento da eficiência dos veículos automóveis e do crescimento mais lento da mobilidade. Espera-se que esta tendência se mantenha até 2020, mas serão necessários mais esforços após essa data para alcançar os objetivos do Livro Branco.

Para obter novas reduções das emissões dos transportes, será necessária uma transformação gradual de todo o sistema de transportes no sentido de uma melhor integração intermodal, maior exploração de alternativas não rodoviárias, melhor gestão dos fluxos de tráfego graças a sistemas inteligentes de transporte e uma ampla inovação e implantação de novas tecnologias em matéria de propulsão e navegação e de combustíveis alternativos. Essa transformação terá de ser apoiada por um modelo moderno e coerente de infraestrutura e por sistemas de tarifação inteligente da utilização da infraestrutura. Os Estados-Membros devem também considerar a forma como pode ser utilizada a tributação dos combustíveis e veículos em apoio às reduções dos gases com efeito de estufa no setor dos transportes em harmonia com a proposta da Comissão sobre a tributação dos produtos energéticos¹⁸.

A nível internacional, a UE deve participar ativamente no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional para criar até 2016 um mecanismo global baseado no mercado no setor da aviação que funcione a partir de 2020. Quanto às emissões do transporte marítimo, a Comissão implementará a sua estratégia para integrar o setor nas políticas da UE de redução dos gases com efeito de estufa¹⁹, e colaborará com a Organização Marítima Internacional numa abordagem global para alcançar as necessárias reduções de emissões adotando as medidas mais adequadas.

4.2 Agricultura e uso dos solos

Os setores da agricultura, da alteração do uso dos solos e da silvicultura servem múltiplos objetivos, como a produção de alimentos para consumo humano e animal, de matérias-primas e de energia, aumentando a qualidade do ambiente e contribuindo para a atenuação do clima e a adaptação às alterações climáticas. Estes setores combinados emitem e removem gases com efeito de estufa da atmosfera. Por exemplo, a criação de gado e a utilização de adubos

¹⁷ COM(2011) 144

¹⁸ COM(2011) 169

¹⁹ COM(2013) 479

produzem emissões, ao passo que a gestão das pastagens ou a adoção de medidas agro-florestais podem remover CO₂ da atmosfera.

Atualmente, estas emissões e remoções são tratadas em diferentes partes da política climática da UE. As emissões não-CO₂ da agricultura são objeto da Decisão Partilha de Esforços, enquanto as emissões e remoções de CO₂ relacionadas com o uso dos solos e a silvicultura são excluídas do objetivo de redução interno da UE mas são contabilizadas no âmbito de compromissos internacionais. Para assegurar que todos os setores contribuem de forma eficaz em termos de custos para os esforços de atenuação, a agricultura, o uso dos solos, a alteração do uso dos solos e a silvicultura deveriam ser incluídos no objetivo de redução de GEE para 2030. Serão efetuadas novas análises tendo em vista avaliar o potencial de atenuação e a abordagem política mais adequada, que poderia, por exemplo, utilizar uma futura Decisão Partilha de Esforços aplicável às emissões de GEE no setor não-RCLE ou um pilar explícito separado, ou uma combinação de ambos. As medidas políticas de acompanhamento devem também basear-se nas experiências de «ecologização» no âmbito da Política Agrícola Comum e assegurar a coerência com outras políticas da União.

4.3 Captura e armazenagem de carbono (CAC)

As emissões de gases com efeito de estufa das indústrias energéticas e com elevada intensidade de carbono da UE devem diminuir consideravelmente para serem compatíveis com o objetivo a longo prazo da UE em termos de GEE. Na medida em que os limites teóricos da eficiência estão a ser atingidos e que as emissões ligadas aos processos são inevitáveis em alguns setores, a CAC pode ser a única opção disponível para reduzir as emissões diretas dos processos industriais em grande escala, como é necessário a longo prazo. O aumento dos esforços de I&D e de demonstração comercial da CAC é, por isso, essencial ao longo da próxima década para que esta tecnologia possa ser implantada na perspetiva de 2030. Será necessário um quadro de apoio da UE mediante a utilização contínua e reforçada das receitas de leilões.

No setor da eletricidade, a CAC poderia ser uma tecnologia-chave para a geração baseada em combustíveis fósseis capaz de fornecer carga de base e capacidade de compensação num sistema de eletricidade com quotas crescentes de energias renováveis variáveis. Os Estados-Membros com reservas fósseis e/ou quotas de combustíveis fósseis no seu cabaz energético devem apoiar a CAC ao longo da fase de pré-comercialização a fim de fazer baixar os custos e permitir a implantação comercial em meados da próxima década. Este esforço deve incluir o desenvolvimento de uma infraestrutura adequada de armazenagem e transporte de CO₂ que possa beneficiar de financiamento da UE, como o Mecanismo Interligar a Europa e qualquer instrumento que lhe venha a suceder.

4.4 Inovação e financiamento

No âmbito do quadro 2020, o Plano Estratégico para as Tecnologias Energéticas (Plano SET) aumentou os investimentos em I&D em toda a União de 3,2 para 5,4 mil milhões de EUR por ano e está a avançar para um roteiro único e integrado destinado a orientar os futuros investimentos. Para o período de 2014-2020, a União está a impulsionar o investimento em investigação e desenvolvimento no domínio da energia e do clima e, ao abrigo do Horizonte 2020, o novo programa de investigação e inovação da União, cerca de 6 mil milhões de EUR serão dedicados à eficiência energética, a tecnologias seguras, limpas e hipocarbónicas e a cidades e comunidades inteligentes. Estará também disponível um aumento dos fundos para instrumentos financeiros, parcerias público-privadas e projetos desenvolvidos por PME.

Apesar disso, a UE deverá intensificar os seus esforços em matéria de política de investigação e inovação em apoio ao quadro para o clima e a energia pós-2020. Com base nos progressos

realizados no âmbito do atual Plano SET, deve começar-se já a refletir sobre a melhor forma de o fazer e na escolha das prioridades. Deve dar-se especial ênfase à aceleração das reduções de custos e à aceitação pelo mercado das tecnologias hipocarbónicas (energias renováveis, eficiência energética e processos industriais hipocarbónicos em uma série de setores). Deve ser colocada a tónica no aumento dos investimentos em demonstradores em grande escala, no incentivo à procura de tecnologias inovadoras e na existência de quadros reguladores adequados em todo o mercado único. De acordo com as provas disponíveis, esperam-se reduções de custos de 30-80% à medida que as novas tecnologias atinjam uma fase mais amadurecida.

Estas atividades poderiam incluir a utilização de receitas geradas pelo RCLE para financiar projetos de demonstração hipocarbónicos que abranjam, por exemplo, as energias renováveis e a eficiência energética, bem como a promoção de um maior investimento privado através do Banco Europeu de Investimento. Os roteiros para a economia hipocarbónica elaborados pelos setores industriais apontaram para uma clara necessidade de desenvolvimento e demonstração em grande escala de processos industriais hipocarbónicos inovadores, bem como de novos produtos hipocarbónicos de elevado valor acrescentado. De acordo com as políticas da União no domínio da inovação e da indústria, o conceito de um sistema NER300 alargado será, pois, explorado como meio para orientar as receitas do RCLE para a demonstração de tecnologias hipocarbónicas inovadoras no setor industrial e da geração de eletricidade. Uma parte das receitas de leilões poderia também ser utilizada para incentivar novas medidas de atenuação dos GEE, por exemplo aumentando a convergência e consistência dos regimes nacionais de incentivo às energias renováveis, ou para ampliar as interconexões e a implantação de redes inteligentes, sobretudo nos Estados-Membros com menos capacidade para investir.

É evidente que existem oportunidades consideráveis para os Estados-Membros no âmbito dos programas recentemente adotados pela União para promover as energias renováveis e melhorar os níveis mínimos de eficiência energética. O financiamento da UE durante o período de 2014–2020 está disponível no quadro dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, em que foi reservado um montante mínimo de 23 mil milhões de EUR para o objetivo temático «Transição para uma economia hipocarbónica». Isto representa um aumento significativo do apoio da UE à implantação massiva de soluções em matéria de energias renováveis, eficiência energética, transportes urbanos hipocarbónicos e redes inteligentes na UE. Deve ser dada uma muito maior atenção à estruturação e implantação de instrumentos financeiros novos (ou à recapitalização dos existentes) que promovam a confiança dos investidores de modo a que o financiamento público possa ser utilizado mais eficientemente para produzir um efeito de alavanca sobre o capital privado.

É, no entanto, necessário começar agora a refletir sobre os instrumentos que serão necessários para o período pós-2020 para dar resposta às questões ligadas ao clima e à energia, incluindo as diferentes implicações de custos para os Estados-Membros descritas na secção 2.1. Será também importante desenvolver engenharia financeira e facilitar o acesso ao financiamento para as PME. Esses instrumentos devem também permitir às autoridades regionais e locais investir e explorar as oportunidades hipocarbónicas, como é atualmente o caso com a iniciativa Cidades Inteligentes, lançada pela União, que dará apoio a cidades e regiões para a adoção de medidas ambiciosas e pioneiras no sentido de uma redução de 40% das emissões de gases com efeito de estufa em 2020 no quadro da utilização e produção sustentáveis de energia²⁰.

²⁰

<http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>

5. CONTEXTO INTERNACIONAL

O novo quadro para 2030 deve ter em conta a atual situação internacional e os desenvolvimentos esperados. A paisagem energética está a sofrer amplas mudanças. É evidente que no período até 2030 a procura de energia aumentará em todo o mundo, em especial na Ásia, sendo de esperar um forte aumento das importações de hidrocarbonetos em países como a China e a Índia. O aumento da procura de energia deverá ser em parte coberto com o desenvolvimento de novos recursos permitido pelos avanços tecnológicos (exploração *offshore* em profundidade, técnicas aperfeiçoadas de recuperação, recursos não convencionais) e pela correspondente diversificação geográfica da produção e das rotas comerciais (nomeadamente para o Gás Natural Liquefeito). Os fluxos de comércio de energia e os preços da energia são profundamente afetados por estes desenvolvimentos e terão consequências para a UE devido à sua grande dependência das importações. Ao mesmo tempo, a globalização dos fluxos de energia e a maior variedade de atores internacionais estão a criar a dinâmica para desenvolver uma nova abordagem mundial da governação baseada em regras no domínio da energia.

Os esforços desenvolvidos pelos parceiros internacionais da União para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa são heterogéneos. A natureza «ascendente» do processo de compromissos de Copenhaga-Cancún foi um passo em frente importante, embora inadequado, em direção a um regime mais inclusivo, em que a China, a Índia, o Brasil, os EUA, a UE e mais de 100 países (que representam mais de 80% das emissões globais) assumem um compromisso coletivo para com determinadas políticas climáticas. Em geral, contudo, a ação climática tem sido fragmentada e adaptada às condições económicas específicas. Trinta e oito países desenvolvidos, incluindo a UE, os Estados-Membros e a Islândia, adotaram compromissos vinculativos em matéria de emissões para um segundo período de compromissos ao abrigo do Protocolo de Quioto, que representam uma redução média de, pelo menos, 18% em relação aos níveis de 1990. Embora seja um avanço em relação ao primeiro período de compromissos, o Japão, a Nova Zelândia e a Federação da Rússia não assumiram novos compromissos.

Caixa 3: Progressos internacionais na redução das emissões de gases com efeito de estufa.

Em 2012, as emissões globais de dióxido de carbono aumentaram 1,1%, embora este aumento tenha sido inferior à média anual (2,9%) registada na última década. Os maiores emissores de CO₂ são agora a China (29% das emissões globais), os Estados Unidos (16%), a UE (11%), a Índia (6%), a Federação da Rússia (5%) e o Japão (3,8%).

Desde 1990, as emissões de CO₂ na China registaram um forte aumento de cerca de 290%, sendo este aumento de cerca de 70% em relação a 2005. As emissões *per capita* são agora quase equivalentes às da UE, aproximadamente 7 toneladas.

Em 2012, as emissões de CO₂ dos EUA diminuíram 4% e a queda foi superior a 12% desde 2005. As emissões *per capita* são, contudo, muito superiores: 16,4 toneladas em 2012. A queda significativa nas emissões deve-se em grande parte à exploração interna de gás de xisto, que veio substituir o carvão no setor da produção de eletricidade.

As emissões na Índia aumentaram 6,8% em 2012, 53% entre 2005 e 2012 e 200% desde 1990, embora as emissões *per capita* sejam ainda muito inferiores às da UE: menos de 2 toneladas.

As emissões do Japão mantiveram-se inalteradas durante o período de 2005 a 2012 mas aumentaram desde 1990 e apresentam agora uma tendência ascendente. O Japão reviu recentemente para valores significativamente inferiores os seus planos de redução de gases

com efeito de estufa até 2020 no contexto de um exame da sua política energética na sequência do acidente nuclear de Fukushima. O mesmo se passou com a Austrália e o Canadá.

A China é agora, juntamente com a UE, o maior investidor em energias renováveis e lançou uma série de regimes regionais de comércio de licenças abrangendo as principais regiões económicas tendo em vista o desenvolvimento de um regime nacional, com a poluição atmosférica local e a segurança energética como grandes prioridades. Os EUA viram as suas emissões de GEE diminuir em conformidade com o objetivo de redução de 17% até 2020 em comparação com 2005, em resultado não só da substituição do carvão pelo gás, mas também do reforço das normas em matéria de CO₂ para os automóveis, do aumento da implantação de energias renováveis e de um setor privado ativo, que investe fortemente em novas tecnologias e na inovação. O Brasil fez progressos na luta contra a desflorestação em grande escala. Embora a UE seja atualmente líder mundial no domínio das tecnologias hipocarbónicas, outras economias importantes e em rápido crescimento mostraram interesse estratégico em concorrer nestes novos mercados. A afirmação de uma ambição renovada em matéria de clima e energia permitirá à Europa manter a sua vantagem de pioneira nestes mercados globais em rápido crescimento.

No geral, continua a haver um défice significativo de ambição entre as medidas de atenuação planeadas e o que é necessário fazer para limitar o aumento da temperatura global a um nível inferior a 2 °C²¹. Por esta razão, as Partes no CQNUAC lançaram em 2011 um processo destinado a concluir um novo acordo internacional em Paris em dezembro de 2015 que seria aplicável a todas as Partes e abrangeria o período após 2020. As Partes devem estar prontas a avançar com as suas contribuições no primeiro trimestre de 2015 a fim de prever tempo suficiente para o debate e a avaliação face ao objetivo acordado de limitar o aumento da temperatura global a um nível inferior a 2 °C. A União deve estar pronta a desempenhar o seu papel e adotar novas medidas ambiciosas para reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa e promover as energias renováveis e a eficiência energética. É no nosso próprio interesse que devemos fazê-lo, mas devemos convidar os nossos parceiros internacionais a adotarem medidas semelhantes para participar no desafio global da luta contra as alterações climáticas. Uma ação internacional reforçada contribuiria também para sustentar a competitividade a longo prazo da base industrial da União.

6. PRÓXIMAS ETAPAS

Para a Comissão, os principais elementos de um novo quadro para o clima e a energia em 2030 devem incluir um objetivo de redução dos gases com efeito de estufa a nível da UE que seja partilhado equitativamente entre os Estados-Membros sob a forma de objetivos vinculativos nacionais; uma reforma do Regime de Comércio de Licenças de Emissão; um objetivo a nível da UE para a quota de energias renováveis e um novo processo de governação europeia para as políticas no domínio da energia e do clima, baseado nos planos dos Estados-Membros para uma energia competitiva, segura e sustentável. A eficiência energética continuará a desempenhar um papel importante no cumprimento dos objetivos da União no domínio da energia e do clima e esta questão será objeto de um exame que será concluído mais tarde em 2014.

A Comissão convida o Conselho e o Parlamento Europeu a chegar a acordo até ao final de 2014 sobre um compromisso de redução das emissões de gases com efeito de estufa de 40%, a

²¹ PNUA: *The Emissions Gap Report 2013*

assumir pela União no início de 2015 no contexto das negociações que serão concluídas em Paris em dezembro de 2015. A União deve também estar preparada para contribuir de forma positiva para a cimeira organizada pelo Secretariado-Geral da ONU em setembro de 2014.

A Comissão convida igualmente o Conselho e o Parlamento Europeu a adotarem o objetivo a nível europeu de, pelo menos, 27% para a quota de energias renováveis a consumir na UE em 2030, que será atingido mediante compromissos claros a decidir pelos próprios Estados-Membros com o apoio de mecanismos e indicadores de cumprimento reforçados a nível da UE.

A Comissão convida ainda o Conselho e o Parlamento Europeu a aprovarem a abordagem da Comissão no que respeita às futuras políticas em matéria de clima e energia e a sua proposta de estabelecimento de um sistema de governação simplificado mas eficaz para o cumprimento dos objetivos em matéria de clima e energia.