



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2012)416

**Proposta de DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de clarificar
as disposições relativas ao calendário dos leilões de licenças de
emissão de gases com efeito de estufa**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de clarificar as disposições relativas ao calendário dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa [COM(2012)416].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

O sexto Programa de ação comunitária em matéria de ambiente, criado pela Decisão n.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, identifica as alterações climáticas como um domínio prioritário de ação e previa a criação de um regime comunitário de comércio de licenças de emissão; o objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas aprovada pela Decisão 94/69/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1993, é o de estabilizar as concentrações de gases com efeito de estufa na atmosfera a um nível que evite uma transferência antropogénica perigosa no sistema climático; o Protocolo de Quioto, aprovado pela Decisão 2002/358/CE do Conselho, de 25 de abril de 2002, obrigou os Estados da União a reduzir as suas emissões antropogénicas agregadas de gases com efeito estufa enumeradas no anexo A do Protocolo em 8% em relação a níveis de 1990, no período de 2002 a 2012.

Nesse sentido, a Diretiva 2003/87/CE, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

destinou-se "a contribuir para o cumprimento mais eficaz dos compromissos da União Europeia e dos seus Estados-Membros, através da implementação de um mercado europeu de licenças de emissão de gases estufa que seja eficiente e apresente a menor redução possível do desenvolvimento económico e do emprego."

Uma das características da passagem da fase 2 (2008-2012) para a fase 3 (2013-2020) e das disposições de execução adotadas é que se prevê um aumento temporário significativo, a curto prazo, da oferta de licenças e de créditos de emissão internacionais, situação que com a redução da procura compromete a passagem para a fase 3.

Considera-se assim necessário que o Regulamento (UE) n.º 1031/2010 da Comissão, de 12 de novembro de 2010, relativo ao calendário, administração e outros aspetos dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito estufa, nos termos da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, deve ser alterado quanto ao calendário dos leilões com base em estudos e informações mais pormenorizadas sobre o funcionamento do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE, os volumes de licenças de gases com efeito estufa vendidos em leilão e atribuídos a título gratuito e o impacto no excedente de licenças de emissão no período até 2020.

A Comissão já alterou várias vezes esse Regulamento considerando sempre que se encontrava no âmbito das suas competências, mas, no âmbito do debate em curso sobre a alteração de calendários com vista a corrigir os desequilíbrios entre a oferta e a procura, algumas partes interessadas contestaram a interpretação em que a Comissão se tem até à data baseado no que diz respeito ao âmbito das suas competências.

Assim, e porque a diretiva que estabelece o Regime de Comércio de Licenças não especifica o modo como devem ser distribuídos, ao longo do período de comércio de emissões, o volume de licenças de emissão de gases com efeito estufa a leiloar, para fins de segurança jurídica, é necessário clarificar no âmbito das competências da Comissão e mediante a apresentação da proposta em análise, aditando-se ao n.º 4 do artigo 10.º da Diretiva 2003/87/CE que "a Comissão procede, quando adequado, à



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

adaptação do calendário relativo a cada período a fim de assegurar o correto funcionamento do mercado”.

Nesse âmbito, como se lê na Diretiva (ponto 23 dos considerandos), “o comércio de licenças de emissão deverá fazer parte de um conjunto completo e coerente de políticas e medidas executadas ao nível dos Estados-Membros e da Comunidade” e, (ponto 26) “independentemente do potencial multifacetado dos mecanismos baseados no mercado, a estratégia da União Europeia para a redução das mudanças climáticas deverá ser baseada no equilíbrio entre o regime comunitário e outros tipos de ações nacionais, comunitárias e internacionais.”

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A base jurídica da presente iniciativa assenta, nomeadamente, no artigo 192.º, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Acresce que a União já atuou em matéria de criação e regulamentação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito estufa nos Estados da Comunidade, através da adoção da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, que alterou a Diretiva 96/61/CE do Conselho e que já foi alterada pelas Diretivas 2004/101/CE, 2008/101/CE, 2009/29/CE e pelo Regulamento (CE) n.º 219/2009.

A Diretiva 2003/87/CE é executada e regulamentada pelo Regulamento (UE) n.º 1031/2010 da Comissão, de 12 de Novembro de 2010, relativo ao calendário, administração e outros aspetos dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa; é ainda enquadrada pela Decisão 2007/589/CE da Comissão, de 18 de Julho de 2007, que estabelece as orientações para a monitorização e a comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa; e pela Decisão 2006/780/CE da Comissão, de 16 de Novembro de 2006, relativa à prevenção da dupla contagem das reduções de emissões de gases com efeito de estufa no âmbito do regime comunitário de comércio de emissões no que diz respeito a atividades de projeto ao abrigo do Protocolo de Quioto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Nos termos do artigo 5.º do Tratado da União Europeia a presente Decisão que altera a Diretiva 2003/87/CE, não viola o princípio da subsidiariedade, porquanto esta iniciativa constitui um instrumento adequado à dimensão e aos efeitos da ação prevista.

b) Do Princípio da Proporcionalidade

Nos termos do artigo 5.º do Tratado da União Europeia a presente iniciativa não excede o necessário para atingir o objetivo pretendido, pelo que não viola o princípio da proporcionalidade.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Em Portugal, no âmbito da Estratégia Nacional para as Alterações Climáticas e também no contexto da União Europeia, definiram-se 3 instrumentos para responder à necessidade de reduzir as emissões de gases com efeito estufa (Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de dezembro, alterado pelos Decretos-Lei n.º 243-A/2004, de 31 de dezembro e n.º 230/2005, de 29 de dezembro; Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2005, de 3 de março e Comunicado do Conselho de Ministros de 10 de outubro de 2012 - ponto 2):

- 1- O Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC);
- 2- O Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE);
- 3- O Fundo Português de Carbono.

Para implementação do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) em Portugal, o PNALE I (2005-2007) abrangeu instalações que representam cerca de 40% do total de emissões nacionais de gases com efeito estufa (GEE). O PNALE II (2008-2012) tem algumas alterações de âmbito setorial em relação ao PNALE I,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

nomeadamente quanto ao conceito de instalação de combustão, fontes de emissão no setor químico e abrangência no setor cerâmico.

Segundo a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) - [Comércio Europeu de Licenças de Emissão de gases com efeito estufa, Análise para Portugal do período 2005-2010 - publicado em Janeiro de 2012]: em Portugal, *“as emissões verificadas no período experimental cifraram-se em 88% do total das atribuições. Nestas circunstâncias, este período encerrou com excesso de licenças de emissão. O mesmo sucedeu a nível europeu, com as emissões verificadas no CELE a representar cerca de 94% das licenças atribuídas, facto que originou a redução do preço das licenças...”*.

As emissões nacionais no CELE são definidas no Despacho Conjunto n.º 2836/2008 do Ministério do Ambiente e do Ministério da Economia, que classifica as instalações existentes de acordo com os seguintes setores: Energia/Centrals Termoeléctricas; Energia/Refinação; Energia/Cogeração; Energia/Instalações de Combustão; Metais ferrosos; Cimentos e cal; Vidro; Pasta e papel; e Cerâmica.

A verdade é que o CELE engloba as operações de compra e venda de créditos entre países em vias de desenvolvimento para cumprimento dos compromissos assumidos no Protocolo de Quioto e redução de emissões e, ao mesmo tempo, a comercialização dos créditos de emissões excedentários com outros países.

Na verdade, este mecanismo decorrente do Protocolo de Quioto procura consolidar a apropriação da atmosfera através do mercado e na prática, estas transações (Esquema Europeu de Transações), das quais faz parte o Fundo Português de Carbono, não conduziram efetivamente à redução de emissões de gases, antes tem vindo a possibilitar através de bens materiais que podem ser retirados da natureza, ou de processos e funções da natureza, alimentar mercados especulativos e lucros de grandes grupos financeiros.

Na verdade, a proteção dos ecossistemas naturais e a recuperação de ecossistemas degradados, dado o importante papel que desempenham no ciclo do carbono, é fundamental para absorver uma parte significativa das emissões de dióxido de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

carbono. Essas medidas ainda são deficitárias, em Portugal e em geral na União Europeia.

A solução para a degradação ambiental requer a limitação real de emissões com efeito estufa e outros poluentes, através de normativo específico e não necessária e exclusivamente através da atribuição de licenças transacionáveis. Normativo esse que tenha em conta a necessidade de redução das emissões de gases com efeito de estufa e uma justa e equitativa distribuição dos esforços para a atingir, tendo em conta os setores de atividade previstos e os países envolvidos e, ainda, defendendo a produção local impedindo dessa forma consequências negativas nos planos económico e social para os Estados.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de clarificar as disposições relativas ao calendário dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa [COM(2012)416], é apresentada com o único intuito de clarificar o âmbito das competências da Comissão, com vista a garantir a necessária segurança jurídica;
2. A fim de se obterem importantes reduções das emissões, deverão ser aplicadas, tanto a nível nacional como comunitário, políticas e medidas que visem a diminuição e estabilização das concentrações de gases com efeito de estufa na atmosfera e abrangam, não apenas os setores industrial e da energia, mas todos os setores económicos;
3. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4. No que concerne às questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 24 de outubro de 2012

O Deputado Autor do Parecer

(Honório Novo)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – ANEXO

Relatório da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.



Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

**Parecer da Comissão de Ambiente,
Ordenamento do Território e Poder Local**

[Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de clarificar as disposições relativas ao calendário dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa]

COM (2012) 416

Deputado

Miguel Coelho (PS)



Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES



Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa **Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de clarificar as disposições relativas ao calendário dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa** [COM (2012) 416] foi enviada à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer, na matéria da sua competência.

Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

PARTE II – CONSIDERANDOS

O Regime de Comércio de Licenças de Emissão, instituído pela Diretiva 2003/87/CE, criou o primeiro grande mercado mundial do carbono e um preço do carbono à escala da União Europeia, estando parte dele relacionado com as modalidades de venda em leilão de licenças de emissão, conferindo aquela diretiva competências de execução à Comissão, nomeadamente mediante a adoção de um regulamento relativo ao *«calendário, administração e outros aspetos»*, mormente atinentes aos leilões de emissões.

Foi neste enquadramento, que a Comissão já exerceu tais competências e, em consequência, o regulamento em questão foi alterado diversas vezes.

No entanto, na sequência do debate em curso sobre a necessidade e as opções para possíveis ações futuras com vista a corrigir os desequilíbrios entre a oferta e a procura de emissões no mercado do carbono, algumas partes interessadas contestaram a interpretação estabilizada que tem considerado que a Comissão tem competências para a adaptação do calendário.

Nestes termos, aquela Diretiva deve ser clarificada com a máxima urgência no que a este aspeto diz respeito, com o intuito de eliminar quaisquer dúvidas sobre o âmbito das competências da Comissão, garantindo, por essa via, a necessária segurança jurídica de possíveis medidas futuras que a Comissão venha a adotar.

Assim, por o n.º 4 do artigo 10.º da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, e que alterou a Diretiva 96/61/CE do Conselho, não especificar a forma como devem ser distribuídos, ao longo do período de comércio de emissões, os volumes de licenças de emissão de gases com efeito de estufa a leiloar, é proposto que a mesma Diretiva seja alterada, sendo-lhe introduzido, no primeiro parágrafo do n.º 4 do artigo 10.º, o seguinte aditamento: *«A Comissão procede, quando adequado, à adaptação do calendário relativo a cada período a fim de assegurar o correto funcionamento do mercado»*.



Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

1. Princípio da Subsidiariedade

Cumprir recordar que a União Europeia já atuou em matéria de criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, através da adoção da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro, que alterou a Diretiva 96/61/CE do Conselho.

Através daquela Diretiva, a Comissão já exerceu as suas competências e, em consequência, o supra mencionado regulamento foi alterado diversas vezes.

Refira-se, igualmente, que está estabilizado o entendimento de que Comissão tem competência para, em circunstâncias excecionais, adaptar o calendário dos leilões em conformidade com o estabelecido no n.º 4 do artigo 10.º da supra mencionada Diretiva 2003/87/CE, o que dispensaria a observação do artigo 5.º do Tratado.

Ainda assim, atendendo às características da presente Proposta de Decisão, aos elementos jurídicos da mesma e ao seu objetivo geral, considera-se que o Princípio da Subsidiariedade é respeitado, já que os objetivos da ação nunca poderiam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, atenta a dimensão e os efeitos da ação prevista, sendo melhor alcançados a nível comunitário, já que está em causa a adaptação do calendário relativo a cada período de emissões, com o intuito de assegurar o correto funcionamento do mercado de carbono.

2. Princípio da Proporcionalidade

Nos mesmos termos, e sem prejuízo do já mencionado, considera-se que a presente Proposta de Decisão respeita o Princípio da Proporcionalidade, uma vez que não excede o necessário para atingir os objetivos propostos, limitando-se a ação comunitária ao estritamente necessário para atingir os objetivos dos Tratados.

Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

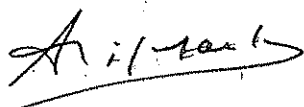
PARTE III - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local conclui o seguinte:

1. A presente Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de clarificar as disposições relativas ao calendário dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa [COM (2012) 416] é apresentada com o intuito de eliminar quaisquer dúvidas sobre o âmbito das competências da Comissão, garantindo, por essa via, a necessária segurança jurídica de possíveis medidas futuras que a Comissão venha a adotar.
2. A presente Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho visa apenas aditar, no primeiro parágrafo do n.º 4 do artigo 10.º da mencionada Diretiva, a seguinte menção: *«A Comissão procede, quando adequado, à adaptação do calendário relativo a cada período a fim de assegurar o correto funcionamento do mercado».*
3. A presente Proposta de Regulamento respeita os Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade.
4. A Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para os devidos efeitos.

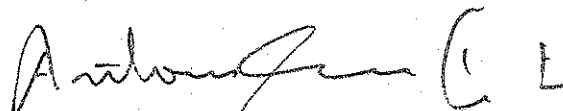
Palácio de São Bento, 2 de Outubro de 2012

O Deputado Autor do Parecer



(Miguel Coelho)

O Presidente da Comissão



(António Ramos Preto)