



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2012)697

Proposta de DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que derroga temporariamente à Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade



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 Proposta de DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que derroga temporariamente à Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade [COM(2012)697].

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

PARTE II – CONSIDERANDOS

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 na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho”, instituiu o Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE-UE) criando o primeiro grande mercado mundial do carbono e um preço do carbono à escala da União Europeia, domínio em que a UE ocupa uma posição de liderança¹.

¹ O RCLE-UE é atualmente o maior mercado de carbono do mundo, representando 67% do volume e 81% do valor do mercado global do carbono, tendo também funcionado como o impulsionador do mercado global de créditos de carbono, pelo que desencadeou investimentos em projetos de redução de emissões que ligam agora, de forma indireta, 147 países ao RCLE-UE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Este Regime entrou em funcionamento em 1 de janeiro de 2005, e é considerado um regime de vanguarda e um dos mais importantes instrumentos da política climática da UE “devido à sua capacidade para viabilizar reduções de emissões absolutas de uma forma eficaz em termos de custos.”². O RCLE-UE constitui assim a pedra angular da estratégia da UE de luta contra as alterações climáticas.

Nesta matéria, é de relevar o empenho da União Europeia em transformar a Europa numa economia de alta eficiência energética e com baixas emissões de gases com efeito de estufa. Posição que foi firmemente reafirmada no Conselho Europeu de março de 2007, onde foi assumido que “até à celebração de um acordo global e abrangente para o período pós-2012, e sem prejuízo da sua posição em negociações internacionais, a UE assume o compromisso firme e independente de alcançar até 2020, pelo menos uma redução de 20% das emissões de gases com efeito de estufa, em relação a 1990”³. Foi também consensualizado que a limitação das emissões de gases com efeito de estufa provenientes da aviação constituem um contributo fundamental para a consecução deste compromisso. Devendo-se, por isso, proceder à “correção das emissões provenientes da aviação”⁴.

² COM(2008)16.

³ E de 30%, “desde que outros países desenvolvidos se comprometam a atingir reduções de emissões comparáveis, e os países em desenvolvimento economicamente mais avançados contribuam adequadamente, de acordo com as suas responsabilidades e respetivas capacidades”. Devendo as emissões globais de gases com efeito de estufa ser reduzidas até 2050 para valores, no mínimo, 50% inferiores aos seus níveis de 1990. Para que estes objetivos sejam alcançados todos os sectores da economia deverão contribuir.

⁴ A aviação tem um impacto no clima mundial através das emissões de dióxido de carbono, de óxidos de azoto, de vapor de água e de partículas de sulfato e de fuligem. Apesar de a eficiência do combustível para aeronaves ter aumentado mais de 70% nos últimos 40 anos, a quantidade total de combustível queimado aumentou ainda mais devido a um crescimento mais acentuado do tráfego aéreo. Segundo o Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC), o impacto climático total da aviação é



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Neste contexto, convém mencionar que o Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC), aprovado pela Decisão 2002/358/CE do Conselho, impôs aos países desenvolvidos o compromisso de limitar ou reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes aéreos através da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). De referir também que o 6º Programa Comunitário de ação em matéria de ambiente⁵ previa a identificação e o lançamento, por parte da UE, de ações específicas para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa da aviação, caso esse tipo de iniciativa não fosse adotada na OACI até 2002.

Porém, em 2012 foram alcançados importantes progressos na concretização do objetivo de regulamentação a nível mundial das emissões do setor da aviação, no Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional.

Através da presente iniciativa, a Comissão Europeia pretende dar continuidade a toda a dinâmica que tem sido empreendida, bem como aumentar as possibilidades de êxito da Assembleia de OACI, que terá lugar em setembro de 2013. Perspetiva-se que nessa Assembleia, seja alcançado um acordo a nível mundial para a elaboração de um quadro regulamentar baseado no mercado e que seja adotado também um enquadramento facilitador da aplicação pelos Estados de medidas baseadas no mercado para as emissões da aviação internacional.

Neste contexto, considera-se que é conveniente definir a aplicação dos requisitos relativos aos voos com partida e chegada em aeródromos fora da União e das áreas

atualmente cerca de duas a quatro vezes superior ao anteriormente provocado apenas pelas suas emissões de dióxido de carbono. "A investigação comunitária mais recente indica que o impacto climático total da aviação poderá ser cerca de duas vezes superior ao impacto isolado do dióxido de carbono". – Diretiva 2008/101/CE.

⁵ Criado em 2002 através da Decisão n.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

com maiores ligações económicas com a UE e relativamente às quais existe um compromisso comum de luta contra as alterações climáticas, estabelecidos antes da Assembleia ICAO de 2013. Por conseguinte não deveriam ser adotadas medidas contra os operadores de aeronaves no que concerne aos requisitos inscritos na Diretiva 2003/87/CE.

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

a) Da Base Jurídica

A presente iniciativa consubstancia a sua base jurídica no artigo 192.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

b) Do Princípio da Subsidiariedade

A proposta em apreço está em conformidade com o princípio da subsidiariedade, na medida em que os objetivos preconizados só podem ser adequadamente realizados a através de uma ação a nível da União Europeia.

c) Do conteúdo da iniciativa

A presente iniciativa visa derrogar temporariamente alguns dos artigos da Diretiva 2003/87/CE “relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho” de modo a assegurar que não sejam aplicadas medida sancionatórias aos operadores de aeronaves “que não cumprem as obrigações decorrentes da diretiva em matéria de apresentação de relatórios e de cumprimento estabelecidas antes de 1 de janeiro de 2014”, no que concerne aos voos com chegada e partida em aeródromos situados fora da UE e de zonas estreitamente ligadas à UE com as quais existe um compromisso comum de luta contra as alterações climáticas. Sendo para tal “necessário que não tenham recebido, ou que tenham devolvido, as licenças



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

concedidas a título gratuito em 2012 para tais atividades com chegada ou partida” nesses aeródromos.

Por conseguinte, é proposto a derrogação ao artigo 16.º da Diretiva 2003/87/CE, estabelecendo que “os Estados-Membros não devem adotar nenhuma medida contra os operadores de aeronaves no que respeita aos requisitos previstos no artigo 12.º, n.º 2, alínea a), e no artigo 14.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87/CE, estabelecidos antes de 1 de janeiro de 2014, para uma atividade com partida ou chegada em aeródromos situados em países fora da União Europeia que não são membros da EFTA, dependências e territórios dos Estados-Membros do EEE ou países que tenham assinado um Tratado de Adesão com a União, se não tiverem sido atribuídas a esses operadores de aeronaves licenças de emissão a título gratuito em 2012 ou, caso lhes tenham sido atribuídas tais licenças, se os ditos operadores as tiverem devolvido em número correspondente para efeitos de anulação”.

Contudo, mantêm-se “inalteradas as restantes obrigações relativas a esses voos, e a percentagem de licenças vendidas em leilão continua a ser de 15%, como previsto na diretiva. A quantidade de licenças de emissão da aviação a vender em leilão em 2012 será portanto menor, refletindo o número total, proporcionalmente menor, de licenças em circulação.”

Em suma, a presente proposta revela o enorme empenhamento político da UE no sentido de contribuir para que a nível da Organização da Aviação Civil Internacional sejam alcançados importantes progressos no sentido da regulamentação mundial das emissões do setor da aviação.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III – 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 iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 16 de janeiro de 2012

pl O Deputado Autor do Parecer

Vitalino Canas

(Vitalino Canas)

pl O Presidente da Comissão

Paulo Mota Pinto

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

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



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Parecer

COM/2012/697 Final

Decisão do Parlamento Europeu e do
Conselho

Autor: Deputado
Bruno Coimbra (PSD)

Epígrafe: Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que derroga temporariamente à Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade

I - Nota Introdutória

Em cumprimento do disposto no nº 1 do artigo 7º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto e, no que respeita ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República, no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus, remeteu à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, a COM/2012/697 Final, a fim de esta se pronunciar.

A presente proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho derroga temporariamente à Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade.

II – Considerandos

1. Gerais

Importantes progressos foram alcançados na reunião do Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), realizada no passado dia 9 de novembro de 2012, na persecução do objetivo de regulamentação mundial das emissões do setor da aviação.

Com a presente proposta de decisão pretende-se "*... reforçar essa dinâmica e aumentar as possibilidades de êxito na Assembleia da ICAO de 2013 no que respeita à elaboração de um quadro mundial de medidas baseado no mercado e à adoção de um enquadramento que facilite a aplicação pelos Estados de medidas baseadas no mercado para a aviação internacional*", através de um diferimento temporal da "*aplicação das obrigações impostas aos operadores de aeronaves para os voos com chegada e partida ao abrigo do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (RCLE)*."

2. Aspetos relevantes

Esta decisão pretende assegurar a não penalização dos operadores de aeronaves que não cumprem as obrigações da diretiva em matéria de apresentação de relatórios e de cumprimento estabelecidas antes de 1 de janeiro de 2014 no que respeita aos voos com chegada e partida.

Mas para isso, *"é necessário que não tenham recebido, ou que tenham devolvido, as licenças concedidas a título gratuito em 2012 para tais atividades com chegada ou partida em aeródromos situados fora da UE e de zonas estreitamente ligadas à UE com as quais existe um compromisso comum de luta contra as alterações climáticas"*.

Assim, a derrogação do artigo 16.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, implica a não adoção pelos Estados-Membros de nenhuma medida contra os operadores de aeronaves no que respeita aos requisitos previstos no artigo 12.º, n.º 2, alínea a), e no artigo 14.º, n.º 3, da referida diretiva.

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.

No restante, a diretiva é plenamente aplicável, mantendo *"... inalteradas as restantes obrigações relativas a esses voos, e a percentagem de licenças vendidas em leilão continua a ser de 15%, como previsto na diretiva. A quantidade de licenças de emissão da aviação a vender em leilão em 2012 será portanto menor, refletindo o número total, proporcionalmente menor, de licenças em circulação"*.

De referir ainda que a presente diretiva se insere no âmbito do Protocolo de Quioto assinado pela Comunidade e pelos seus Estados-Membros em 2002, compromete-os a reduzir em 8 % as suas emissões de gases com efeito de estufa em relação aos níveis de 1990 durante o período de 2008-2012, entretanto prorrogado, mantendo assim o compromisso assumido no âmbito do Protocolo de forma eficaz e no respeito do desenvolvimento económico e do emprego.

Por fim, devem ser tidos em conta dois aspetos fundamentais:

- *“Para imprimir uma nova dinâmica aos debates internacionais e manter a liderança da UE neste processo, é importante que a aprovação da presente proposta seja rapidamente acordada entre o Parlamento Europeu e o Conselho, idealmente até março de 2013”.*
- *“A Comissão confirma que, até estar concluído o processo legislativo, os operadores de aeronaves que não receberam licenças de emissão a título gratuito para 2012, ou que as devolveram para a conta correspondente, não deveriam esperar que a Comissão exija que os Estados-Membros lhes apliquem medidas coercivas no que respeita às emissões provenientes dos voos com partida ou chegada em aeródromos situados fora da UE e das zonas estreitamente ligadas à UE”.*

III – Os Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

Princípio da Subsidiariedade

Nos termos do segundo parágrafo do artigo 5º do Tratado da União Europeia, *“Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados – Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário”.*

Este princípio tem como objetivo assegurar que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, ponderando se a ação a realizar à escala comunitária se justifica face às possibilidades oferecidas a nível nacional, regional ou local. Trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve atuar quando a sua ação for mais eficaz do que uma ação desenvolvida pelos Estados – Membros, exceto quando se trate de matérias de competência exclusiva da União.

Assim e face aos objetivos da proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, conclui-se que esta respeita o Princípio da Subsidiariedade.

Princípio da Proporcionalidade

Este princípio encontra-se consagrado no terceiro parágrafo do artigo 5º do Tratado da União Europeia.

"A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado".

À semelhança do Princípio da Subsidiariedade, o Princípio da Proporcionalidade regula o exercício das competências exercidas pela União Europeia. Visa delimitar e enquadrar a atuação das instituições comunitárias. Por força desta regra, a atuação das instituições deve limitar-se ao estritamente necessário para atingir os objetivos dos tratados, por outras palavras, a intensidade da ação deve estar relacionada com a finalidade prosseguida (proibição de excesso). Isto significa que, quando a União dispuser de vários modos de intervenção de igual eficácia, deve escolher aquele que permita maior liberdade aos Estados – Membros.

Afigura-se-nos que a Proposta em lide está em conformidade com o Princípio da Proporcionalidade, limitando-se ao necessário para atingir o seu objetivo.

IV – Conclusões

1. A presente Proposta visa derrogar temporariamente a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade.
2. A referida Proposta de Decisão está em conformidade com o Princípio da Subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção da União Europeia.
3. Por outro lado, considera esta Comissão que a Proposta analisada também respeita o Princípio da Proporcionalidade, pois tanto o seu conteúdo como o instrumento legislativo a ser utilizado, cingem-se ao necessário para atingir os objetivos propostos.

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

4. A análise da presente iniciativa suscita questões que justificam posterior acompanhamento pela Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.

VI – Parecer

Face ao exposto e, nada havendo a opor, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, remete o presente Relatório à Comissão de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos e para os efeitos do disposto no nº 3 do artigo 7º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de S. Bento, 4 de Janeiro de 2013

O Deputado Relator,

Bruno Coimbra
(Bruno Coimbra)

PI O Presidente da Comissão,

[Handwritten Signature]
(António Ramos Preto)