



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

**PARECER
COM(2013)722**

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade com vista à implementação até 2020 de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global



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, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade com vista à implementação até 2020 de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global [COM(2013)722].

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

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade com vista à implementação até 2020 de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global.

2 – É referido na iniciativa em análise que a União está a envidar esforços para assegurar a celebração de um futuro acordo internacional em matéria de controlo dos impactos dos gases com efeito de estufa provenientes da aviação e está entretanto a limitar, por meio de ações autónomas, os impactos nas alterações climáticas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

decorrentes das atividades da aviação com origem e destino em aeródromos na União.

A fim de assegurar que estes objetivos se reforcem mutuamente e não entrem em conflito, é conveniente ter em conta a evolução da situação nas instâncias internacionais e as posições nelas tomadas e, em particular, tomar em consideração a resolução da qual consta uma declaração consolidada das políticas e práticas da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) em matéria de proteção do ambiente, adotada na 38.^a sessão da Assembleia da ICAO.

3 – É, igualmente, indicado que as emissões provenientes da aviação são uma das fontes de emissão de gases com efeito de estufa em mais rápido crescimento. Uma vez que no setor da aviação o potencial tecnológico de redução das emissões é limitado, medidas baseadas no mercado (MBM) permitem a este setor contribuir para a redução das emissões com as companhias aéreas a fim de compensar o seu forte aumento de emissões financiando reduções de emissões noutros setores.

4 - A presente proposta de diretiva é, assim, apresentada na sequência da Decisão n.º 377/2013/UE, que foi adotada com o objetivo de promover progressos a nível da ação global por intermédio da ICAO.

É, igualmente, referido que tal como acontece com a Decisão n.º 377/2013/UE, é importante que a presente proposta seja, rapidamente, acordada entre o Parlamento Europeu e o Conselho de modo a estar em vigor na data em que devem ser cumpridas as próximas obrigações de devolução de licenças, ou seja, 30 de abril de 2014. Na ausência de um acordo sobre uma nova revisão, o RCLE-UE (Regime de Comércio de Licenças de Emissão) reverte para a posição anterior à Decisão n.º 377/2013/UE.

5 - As principais características do sistema RCLE-UE revisto resultantes da presente proposta seriam as seguintes:

- Os voos entre aeródromos no Espaço Económico Europeu (EEE) continuam a estar plenamente abrangidos, tal como ao abrigo da diretiva original e da Decisão n.º 377/2013/UE.
- Os voos com origem e destino em países terceiros que não são países desenvolvidos e que emitem menos de 1% das emissões da aviação mundial



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- seriam objeto de isenção. Seriam desta forma excluídas rotas para cerca de 80 países numa base não discriminatória.
- No caso dos voos com origem e destino em países terceiros, a partir de 2004 são consideradas apenas as emissões que ocorrem não para além dos países do EEE. É proposto um procedimento simplificado a fim de determinar a percentagem relevante de emissões de um determinado voo abrangido pelo RCLE-UE. Propõe-se que os operadores possam escolher entre abordagens no que diz respeito à metodologia de medição, comunicação e verificação (MCV) para fins de conformidade.
 - Os sobrevoos de países do EEE estão isentos, bem como as emissões dos voos entre aeroportos de países terceiros e aeroportos no EEE no que diz respeito às dependências e territórios europeus, bem como os voos com origem e destino em aeroportos do EEE e desses territórios.

6 – É, ainda, mencionado que com efeitos a partir de 2013, o presente ato derroga a Diretiva RCLE-UE relativamente a uma percentagem das emissões dos voos com origem e destino em países terceiros. Em 2013, trata-se de todas as emissões de voos com origem e destino em países fora do Espaço Económico Europeu. Estas percentagens são estabelecidas num anexo para cada ano civil entre 2014 e 2020 e foram calculadas pelo Eurocontrol com base na proporção da distância ortodrómica entre os aeroportos principais do EEE e de países terceiros que não seja superior a 12 milhas para além do ponto mais afastado da linha da costa do EEE.

7 – De acordo com a presente iniciativa, os Estados-Membros adaptarão a atribuição de licenças para o período de 2013-2020 de acordo com as percentagens constantes do anexo acima referido.

Uma outra simplificação proposta à Diretiva RCLE-UE é estabelecer que não sejam intentadas ações contra operadores de aeronaves não comerciais no que diz respeito a emissões provenientes de pequenos operadores de aeronaves com emissões inferiores a 1 000 toneladas de CO₂ por ano.

Prevê-se que com esta medida se verifique uma redução do número de operadores de aeronaves abrangidos pela regulamentação dos Estados-Membros de cerca de 2200, que representam 0,2% das emissões.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A par de outras medidas que estão a ser tomadas para simplificar a administração relativamente a pequenos operadores de aeronaves, trata-se de um importante aligeiramento das tarefas administrativas para os operadores de aeronaves e para as autoridades competentes dos Estados-Membros, em consonância com a Agenda «Legislar Melhor» da UE.

8 – Importa, ainda, sublinhar que os benefícios ambientais da presente proposta decorrem de dois elementos-chave:

- Em primeiro lugar, permite gerar uma maior dinâmica no sentido da adoção de uma MBM global que cobrirá a totalidade das emissões da aviação internacional a partir de 2020. Em função do nível de ambição acordado para a MBM global, as emissões totais da aviação internacional serão limitadas ao seu nível de 2020 e serão mesmo reduzidas para metade até 2050, atingindo níveis inferiores aos de 2005.
- Em segundo lugar, o RCLE-UE continuará a permitir reduções substanciais das emissões que se espera que possam atingir até 250 milhões de toneladas de CO₂ no período de 2013 a 2020.

9 - A presente proposta deveria ser adotada pelo Parlamento Europeu e o Conselho no início de 2014 de molde a proporcionar segurança jurídica e clareza para os operadores de aeronaves, os quais de outro modo teriam de proceder à devolução de licenças relativas às suas emissões totais de e para países terceiros até 30 de abril de 2014, conforme estabelecido na Diretiva 2003/87/CE.

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

a) Da Base Jurídica

Artigo 192.º, n.º 1, Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Atendendo a que o objetivo da presente ação, não pode ser suficientemente realizado através da ação singular dos Estados-Membros e pode, pois, devido à dimensão e aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançado ao nível comunitário, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5º do Tratado da União Europeia.

Assim, e face aos objetivos da presente proposta conclui-se que esta respeita o Princípio da Subsidiariedade.

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 não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. No que concerne as 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, 17 de dezembro de 2013

Deputado Autor do Parecer

(Bruno Coimbra)

O Presidente da Comissão

(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/2013/722 Final
Proposta de Diretiva

Autor: Deputado
Maurício Marques (PSD)

Epígrafe: Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade com vista à implementação até 2020 de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global

I - Nota Introdutória

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 7.º 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/2013/722 Final, a fim de esta se pronunciar.

A presente proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho altera 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 vista à implementação até 2020 de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global.

II – Considerandos

Generais

Tendo em conta a reduzida capacidade de redução das emissões do setor da aviação, bem como, a trajetória crescente das mesmas, medidas baseadas no mercado (MBM) permitem a este setor compensar esse aumento de emissões através do financiamento da redução de emissões noutras atividades.

Importantes progressos foram alcançados, em particular, a integração deste setor no Regime de Comércio de Licenças de Emissão da EU, o que permitiu fortalecer o debate no âmbito do Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO).

Na sequência dos progressos já alcançados “... a nível de uma MBM global e a fim de promover uma maior dinâmica, a Comissão considera adequado propor uma redução da percentagem das emissões a aplicar até 2020 no âmbito do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE, como previsto na Decisão n.º 377/2013/EU”.

Consulta das partes interessadas

Na base da presente proposta de diretiva esteve um alargada consulta e avaliação de impactos, que teve início em 2005, “... com a Comunicação «Reduzir o impacto da aviação nas alterações climáticas», COM(2005)459, tendo resultado numa proposta legislativa apresentada em dezembro de 2006. Realizaram-se desde então consultas com países terceiros em matéria de aviação e de comércio de emissões, tanto formalmente, por exemplo no contexto de

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

reuniões do Comité Misto UE-EUA, como em reuniões bilaterais e multilaterais. Mais recentemente, foi realizada uma consulta pública em linha de 12 semanas, que decorreu de 21 de junho a 13 de setembro de 2013”.

A consulta pública permitiu ainda verificar “... a existência de um forte apoio das autoridades públicas, ONG e companhias aéreas quanto à adoção de MBM. Todos os inquiridos privilegiam MBM no setor da aviação, tendo uma associação manifestado oposição a MBM regionais antes da adoção de uma MBM global”.

Aspetos relevantes

Esta iniciativa surge na sequência da Decisão n.º 377/2013/UE, que foi adotada com o objetivo de promover progressos a nível da ação global por intermédio da ICAO. Assim, o acordo entre o Parlamento Europeu e o Conselho torna-se ainda mais premente por forma à sua em vigor antes de 30 de abril de 2014.

Importa ainda sublinhar as principais características do sistema RCLE-UE com as alterações introduzidas pela proposta em análise:

- “Os voos entre aeródromos no EEE continuam a estar plenamente abrangidos, tal como ao abrigo da diretiva original e da Decisão n.º 377/2013/UE.
- Os voos com origem e destino em países terceiros que não são países desenvolvidos e que emitem menos de 1% das emissões da aviação mundial seriam objeto de isenção. Seriam desta forma excluídas rotas para cerca de 80 países numa base não discriminatória.
- No caso dos voos com origem e destino em países terceiros, a partir de 2004 são consideradas apenas as emissões que ocorrem não para além dos países do EEE. É proposto um procedimento simplificado a fim de determinar a percentagem relevante de emissões de um determinado voo abrangido pelo RCLE-UE. Propõe-se que os operadores possam escolher entre abordagens no que diz respeito à metodologia de medição, comunicação e verificação (MCV) para fins de conformidade.
- Os sobrevoos de países do EEE estão isentos, bem como as emissões dos voos entre aeroportos de países terceiros e aeroportos no EEE no que diz respeito às dependências e territórios europeus, bem como os voos com origem e destino em aeroportos do EEE e desses territórios”.

De referir ainda que os Estados-Membros adaptarão a atribuição de licenças para o período de 2013-2020 de acordo com as percentagens constantes no anexo que acompanha a presente iniciativa e as licenças de emissão vendidas em leilão pelos respetivos Estados Membros deverão ser conformadas com o mesmo.

Por fim, devem ser destacados os benefícios ambientais que derivam de presente proposta:

- *“Em primeiro lugar, permite gerar uma maior dinâmica no sentido da adoção de uma MBM global que cobrirá a totalidade das emissões da aviação internacional a partir de 2020. Em função do nível de ambição acordado para a MBM global, as emissões totais da aviação internacional serão limitadas ao seu nível de 2020 e serão mesmo reduzidas para metade até 2050, atingindo níveis inferiores aos de 2005”.*
- *“Em segundo lugar, o RCLE-UE continuará a permitir reduções substanciais das emissões que se espera que possam atingir até 250 milhões de toneladas de CO2 no período de 2013 a 2020”.*

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

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

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

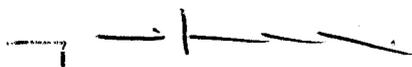
1. A presente Proposta visa alterar a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade com vista à implementação até 2020 de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global.
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.
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.

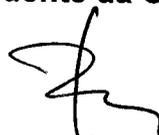
Palácio de S. Bento, 2 de dezembro de 2013

O Deputado Relator,



(Maurício Marques)

O Vice-Presidente da Comissão,



(Fernando Marques)