



Comissão de Assuntos Europeus

Parecer

COM(2021) 551 final

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, a Decisão (UE) 2015/1814, relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União, e o Regulamento (UE) 2015/757



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, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta *Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, a Decisão (UE) 2015/1814, relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União, e o Regulamento (UE) 2015/757 (COM(2021) 551 final).*

PARTE II – CONSIDERANDOS

a) Do conteúdo da iniciativa

O objetivo geral da presente Diretiva da Comissão Europeia é rever a Diretiva CELE, sobre o comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, de 2018, à luz da nova estratégia do Pacto Ecológico Europeu, assumida em setembro de 2020, na Comunicação da Comissão “Reforçar a ambição climática da Europa para 2030”, e em consonância com o objetivo do Acordo de Paris de manter o aumento da temperatura abaixo dos 2°C e de envidar esforços para o limitar a 1,5°C.

Esta nova meta vinculativa da UE para 2030 foi aprovada pelo Conselho Europeu em dezembro de 2020, tendo sido apresentada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia, para este efeito, a Lei Europeia em matéria de Clima (Regulamento (UE) 2021/1119), a 30 de junho de 2021. De forma a cumprir com os objetivos propostos nesta nova Lei, a Comissão preparou um novo pacote legislativo, o pacote Objetivo 55.

Neste pacote, é renovado o horizonte de reduzir as emissões de gases com efeito estufa no espaço da UE de 43%, previstos na anterior legislação CELE (2018), para uma redução de, pelo menos, 55% das emissões líquidas de gases com efeito estufa.

Neste novo quadro de ambições redobradas, depois de analisar a contribuição dos vários sectores para os níveis gerais de emissão de gases com efeito estufa na UE, e conforme o explicado na avaliação de impacto reportada nesta diretiva, a Comissão Europeia identificou a modificação do regime atualmente em vigor do sistema de Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE).



Comissão de Assuntos Europeus

Esta modificação prevê o ajuste do número total de licenças de emissão concedidas ao abrigo do mesmo. Para além disto, esta modificação pelo reforço do esforço pelo clima deve, também, abranger sectores que atualmente não fazem parte do objeto do CELE, designadamente o transporte marítimo, o setor dos edifícios (parcialmente) e o transporte rodoviário.

A emissão de gases com efeito estufa no transporte marítimo tem sido alvo de recente intervenção por parte da Organização Marítima Internacional (OMI), mas apenas através de medidas que, aos olhos da Comissão, se revelam "insuficientes para descarbonizar o transporte marítimo internacional face aos objetivos climáticos internacionais". O objetivo de integrar estas emissões na moldura do CELE, de forma gradual ao longo de um período de quatro anos, é, então, de completar os esforços da OMI à luz dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu.

No que releva às emissões do sector dos edifícios, sector responsável direta ou indiretamente por 36% das emissões de gases com efeito estufa relacionadas com a energia na EU, o CELE apenas abrange atualmente, direta ou indiretamente, cerca de 30% das emissões dos edifícios relacionadas com o aquecimento, apresentando-se como um sector com enorme potencial de redução e conseqüente contribuição para os objetivos supra descritos.

A inclusão do sector do transporte rodoviário no comércio de licenças de emissão pretende incluir no objeto do CELE um sector que é responsável por um quinto das emissões de gases com efeito estufa na UE, tendo registado um aumento de um quarto nestas mesmas desde 1990. A Comissão alia a esta inclusão no CELE a implementação de outras medidas regulamentares e de investimento adequadas, financiadas, em parte, pelas receitas provenientes dos leilões destas mesmas licenças, focadas no investimento em indústrias hipocarbónicas, com especial enfoque no sector do transporte rodoviário e da construção e requalificação dos edifícios carbonicamente mais pesados a nível de emissões.

Sublinha-se que a presente proposta prevê que "o comércio de licenças de emissão para os setores dos edifícios e do transporte rodoviário deve ser introduzido por via de um sistema de comércio de licenças de emissão independente, mas adjacente, evitando assim perturbações no bom funcionamento do sistema de comércio de licenças de emissão para as instalações fixas e a aviação, dado os diferentes potenciais de redução nestes setores e os diferentes fatores que influenciam a procura".

As propostas de alteração da presente Diretiva não são apresentadas sem uma noção dos seus riscos, decorrentes da previsível instabilidade dos preços do carbono, da possibilidade de fuga do carbono para países vizinhos da UE, pelo que se entende necessário acautelar e rever os atuais mecanismos de estabilidade do mercado, bem como o equilíbrio distributivo entre os Estados-Membros e a disponibilidade de fundos para as necessidades crescentes de investimento em tecnologias hipocarbónicas.

A revisão dos atuais mecanismos de estabilidade do mercado (reserva de estabilização do mercado (REM), criada pela Decisão (UE) 2015/1814) referida na presente Diretiva destina-se à decisão de incumbir à Comissão a revisão do funcionamento da reserva no prazo de três anos a contar da data de entrada em funcionamento da mesma. Esta revisão deverá "ter igualmente em conta os efeitos que o reforço da ambição do CELE terá na estabilidade do mercado, pelo que as necessárias alterações da reserva são propostas a par das alterações do CELE constantes da presente proposta".

Face ao exposto, a presente Diretiva apresenta os seguintes objetivos específicos:

"Neste contexto, a presente proposta, enquanto parte do pacote Objetivo 55, tem os seguintes objetivos específicos:

- Reforçar o atual âmbito do CELE, de modo que contribua adequadamente para alcançar a meta global de redução de, pelo menos, 55 % das emissões de gases com efeito de estufa, em comparação com os níveis de 1990;
- Assegurar uma proteção eficaz e contínua dos setores expostos a um risco significativo de fuga de carbono e incentivar a adoção de tecnologias hipocarbónicas;
- Dar resposta aos efeitos distributivos e sociais decorrentes desta transição, reformulando as disposições relativas à utilização das receitas das vendas em leilão e à dimensão e ao funcionamento dos mecanismos de financiamento de iniciativas hipocarbónicas;
- Assegurar que outros setores, além dos atualmente abrangidos pelo CELE, contribuam de forma eficaz em termos de custos para as reduções das emissões necessárias para cumprir as metas da UE e os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris, especialmente ao impor as regras do CELE às emissões do transporte marítimo, dos edifícios e do transporte rodoviário, assegurando ao mesmo tempo sinergias com outras políticas específicas destes setores;
- Rever o sistema de monitorização, comunicação e verificação das emissões de CO₂ do transporte marítimo, a fim de ter em conta a inclusão deste setor no CELE;
- Rever as regras da reserva de estabilização do mercado em conformidade com a correspondente obrigação jurídica e examinar possíveis alterações da sua conceção, para cumprir os objetivos jurídicos constantes da Decisão REM e dar resposta a quaisquer questões que possam surgir no contexto do reforço da ambição."

b) Da Base Jurídica

A base jurídica da presente proposta é o artigo 192.º do TFUE. Em conformidade com o artigo 191.º e o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE, a União Europeia contribuirá para a prossecução, nomeadamente, dos seguintes objetivos: preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente; promoção, no plano internacional, de medidas



Comissão de Assuntos Europeus

destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente e designadamente a combater as alterações climáticas.

c) Do Princípio da Subsidiariedade

A Diretiva CELE é um instrumento legislativo da UE em vigor, adotado em 2003. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade estabelecido no artigo 5.º do TFUE, os objetivos da presente proposta para alterar a Diretiva CELE só podem ser concretizados por via de um instrumento legislativo a nível da UE.

Do mesmo modo, a Decisão (UE) 2015/1814 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o CELE, é uma medida da União em vigor. A sua alteração, no âmbito da presente proposta, não pode ser concretizada a nível nacional ou local, exigindo antes uma ação a nível da União.

As alterações climáticas são um problema transnacional e a ação da UE pode complementar e reforçar eficazmente as medidas adotadas a nível regional, nacional e local. O reforço da meta da UE de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2030 terá impacto em muitos setores da economia da UE, pelo que é indispensável uma ação coordenada a nível da UE, que tem uma maior probabilidade de conduzir à necessária transformação, atuando como um forte motor de mudança eficiente em termos de custos e de convergência ascendente. Além disso, muitos dos elementos da presente proposta têm uma importante dimensão em termos de mercado interno, especialmente as opções relacionadas com a proteção contra a fuga de carbono e os mecanismos de financiamento de iniciativas hipocarbónicas.

Enquanto mercado do carbono, o CELE incentiva o recurso às soluções de redução das emissões mais eficazes em termos de custos, primeiramente nas atividades que abrange, a fim de alcançar uma maior eficácia em virtude da sua dimensão. Aplicar uma medida semelhante a nível nacional daria origem a mercados do carbono mais reduzidos e fragmentados, acarretando o risco de distorções da concorrência e conduzindo a eventuais custos gerais de atenuação mais elevados. Aplica-se a mesma lógica ao alargamento da tarifação do carbono a novos setores.

A dimensão transnacional do setor do transporte marítimo exige uma ação coordenada a nível europeu. A ação da UE pode ainda inspirar e abrir caminho a uma ação mais vasta, por exemplo, no que diz respeito ao transporte marítimo no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI) e por países terceiros.

d) Do Princípio da Proporcionalidade

Conforme estabelecido nas secções 3 e 7 da avaliação de impacto que acompanha a presente proposta, esta respeita o princípio da proporcionalidade, uma vez que não excede o necessário para atingir a meta de redução das emissões de gases com



Comissão de Assuntos Europeus

efeito de estufa da UE para 2030 de forma eficaz em termos de custos, assegurando, ao mesmo tempo, o bom funcionamento do mercado interno.

O Conselho Europeu aprovou uma redução global das emissões de gases com efeito de estufa a nível de toda a economia da União até 2030 de, pelo menos, 55 % em relação aos níveis de 1990. A presente proposta abrange uma grande parte dessas emissões de gases com efeito de estufa e revê a Diretiva CELE com vista a atingir este objetivo.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Em consonância com as disposições previstas no Regimento da Assembleia da República, nomeadamente nos termos do nº.3 do art. 137º deste documento, em que se está prevista a natureza facultativa da presente parte deste parecer, o seu autor exime-se de manifestar a sua opinião, em sede desta Comissão.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que 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, 28 de outubro de 2021

O Deputado Autor do Parecer

(João Pinho de Almeida)

O Presidente da Comissão

(Luís Capoulas Santos)