



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 29 de Janeiro de 2008 (06.02)
(OR. en)**

**Dossier interinstitucional:
2008/0013 (COD)**

**5862/08
ADD 2**

**ENV 52
ENER 29
IND 11
COMPET 31
MI 34
ECOFIN 34
TRANS 22
AVIATION 25
CODEC 105**

ADENDA à PROPOSTA

Origem: Comissão Europeia
Data: 28 de Janeiro de 2008
Assunto: Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o projecto de proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da Comunidade

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento da Comissão SEC(2008) 53.

Anexo: SEC(2008) 53



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 23.1.2008
SEC(2007) 53

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Documento que acompanha o

Projecto de proposta de

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera a Directiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da Comunidade

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

{COM(2008) 16 v final}
{SEC(2008) 52}

SÍNTESE

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO POLÍTICO

Em resposta ao artigo 30.º da Directiva 2003/87/CE ("Directiva RCLE"), a Comunicação da Comissão "Construir um mercado global do carbono – Relatório apresentado em conformidade com o artigo 30.º da Directiva 2003/87/CE"¹ identificou quatro assuntos principais a tratar na revisão do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (RCLE-UE): 1) âmbito da directiva, 2) rigor no cumprimento e controlo do cumprimento, 3) maior harmonização e previsibilidade e 4) ligação com regimes de comércio de licenças de emissões de países terceiros e meios adequados para promover a participação dos países em desenvolvimento e dos países de economia em transição. Estas questões foram largamente debatidas, em especial no processo de revisão organizado no âmbito do Programa Europeu para as Alterações Climáticas (PEAC) no primeiro semestre de 2007, mas igualmente em contactos permanentes com partes interessadas desde o início do RCLE-UE em 2005.

A revisão tem lugar num momento em que as alterações climáticas são uma grande prioridade da agenda política. Em Março de 2007, o Conselho Europeu aprovou a nova estratégia em matéria de energia e alterações climáticas proposta pela Comissão Europeia em Janeiro de 2007, de acordo com a qual, ao abrigo de um futuro acordo global, o grupo de países desenvolvidos deveria reduzir, até 2020, as suas emissões de gases com efeito de estufa (GEE) para níveis 30% inferiores aos de 1990. Independentemente da conclusão de um acordo internacional, a UE irá reduzir as suas próprias emissões em 20% até 2020.

2. OBJECTIVOS GERAIS

O Conselho Europeu reconheceu que o RCLE-UE é e continuará a ser um dos instrumentos mais importantes para a UE atingir o seu objectivo estratégico de limitação do aumento da temperatura média global a não mais de 2 graus centígrados acima dos níveis pré-industriais.

Neste contexto, podem ser identificados três objectivos gerais nesta revisão:

- (1) Exploração plena do potencial do RCLE-UE para contribuir para o cumprimento dos compromissos de redução geral dos GEE da UE de uma forma eficiente em termos económicos.
- (2) Aperfeiçoamento e melhoria do RCLE-UE em função da experiência adquirida
- (3) Contribuição para a transformação da Europa numa economia com baixas emissões de gases com efeito de estufa e a criação dos incentivos certos para as decisões de investimento que apostem no futuro e que impliquem baixos teores de carbono mediante o reforço de um sinal claro, sem distorções e a longo prazo quanto ao preço do carbono.

¹ COM(2006) 676 final

3. ÂMBITO DA DIRECTIVA

Racionalização do âmbito actual

Uma interpretação inconsistente do conceito de "instalação de combustão" pelos Estados-Membros levou a distorções da concorrência, a uma cobertura insuficiente das emissões resultantes de processos industriais, bem como a insegurança jurídica sobre o âmbito da directiva.

Das várias opções, a mais promissora parece ser a codificação de uma interpretação lata de instalações de combustão, amplamente em consonância com a Comunicação da Comissão "Orientações adicionais para os planos de atribuição de licenças do regime de comércio de licenças de emissão da UE no período de comércio de 2008 a 2012"² apoiada por uma nova definição de "instalação de combustão" e complementada por uma lista de actividades. Uma tal abordagem permitiria a aplicação coerente do âmbito da directiva, incluindo no que diz respeito a emissões de processos industriais, e proporcionaria segurança jurídica aos Estados-Membros. Além disso, contribuiria para a eficiência ambiental do RCLE-UE através do alargamento da sua cobertura.

Relação custo/eficácia no que diz respeito às pequenas instalações

Actualmente, há aproximadamente 10 800 instalações incluídas no RCLE-UE. As maiores instalações (7% em número) no âmbito do RCLE-UE representam 60% das emissões totais, enquanto as instalações mais pequenas (14%) representam apenas 0,14% das emissões. Esta relação aponta para uma relação de custo-benefício desequilibrada. A fim de melhorar a relação custo/eficácia do RCLE-UE, verificou-se que uma exclusão condicional das instalações de combustão com uma potência térmica nominal superior a 20 MW, mas inferior a 25 MW, e cujas emissões anuais não fossem superiores a 10 kt, seria a melhor opção visto representar a melhor relação entre as emissões excluídas do RCLE-UE e o número de pequenas instalações excluídas.

Inclusão de novos sectores e gases

Com base nas emissões verificadas de 2005 e no inventário da UE de emissões de GEE, o RCLE-UE abrange 41% das emissões totais de GEE da União Europeia. O alargamento do seu âmbito mediante a inclusão de novos sectores e gases aumentaria a eficiência ambiental do sistema e introduziria no sistema oportunidades novas e adicionais de redução das emissões, proporcionado assim um maior potencial de redução, bem como menores custos de redução.

Ao decidir sobre a inclusão de novos sectores e gases, será necessário satisfazer uma série de critérios técnicos, a fim de assegurar uma monitorização adequada das emissões de GEE. Além disso, o objectivo de contribuir para transformar a Europa numa economia com baixo teor de carbono foi também tido em consideração. Embora o potencial e os custos de redução possam desempenhar um papel importante nesta matéria, a sua indisponibilidade não deve constituir uma razão para não incluir um determinado sector no RCLE-UE.

² http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/nap_2_guidance_pt.pdf

- No que diz respeito a emissões de CO₂ e após uma análise de despistagem, as emissões de CO₂ da indústria petroquímica e de outros produtos químicos e da produção de amoníaco e alumínio seriam adequadas para inclusão.
- No que diz respeito a emissões de GEE excluindo o CO₂, recomenda-se que as emissões de N₂O decorrentes da produção de ácidos nítrico, adípico e glioxílico e as emissões de PFC provenientes do alumínio sejam incluídas no RCLE-UE.
- Os projectos de captura e armazenamento de carbono (CAC) já podem ser reconhecidos no RCLE-UE por um uma opção de inclusão ao abrigo do artigo 24.º da directiva. Em virtude do vasto potencial desta tecnologia³ e no interesse da promoção da confiança dos investidores, é privilegiada a inclusão inicial de todas as actividades de CAC por uma referência explícita à CAC no anexo I da directiva.
- No que diz respeito à inclusão dos transportes rodoviários e marítimos, é necessário um maior estudo e uma análise pormenorizada, em particular uma análise custo-benefício aprofundada que inclua a comparação com medidas alternativas, a fim de permitir uma conclusão devidamente fundamentada e substanciada sobre a oportunidade ou não de incluir estes sectores no RCLE-UE.
- Não pode ser recomendado o alargamento do âmbito da directiva com vista ao reconhecimento de projectos de actividades ligadas ao uso do solo e às alterações do uso do solo e actividades florestais (USAUSF).

Impacto potencial das opções políticas combinadas no âmbito do RCLE-UE

A aplicação de uma interpretação lata de instalação de combustão, a inclusão de outros sectores e gases conforme referido, bem como a melhoria da relação custo/eficácia relativamente a pequenas instalações da forma descrita resultaria num ganho líquido adicional, em termos de cobertura do RCLE-UE, no caso de um limiar de emissões de 10 kt para a exclusão potencial de pequenas instalações de 5,8-6,3% (até 121-131 MtCO₂eq)⁴ com aproximadamente menos 40% de instalações sem comprometer a eficiência ambiental do sistema, no que diz respeito às instalações excluídas do sistema.

4. RIGOR NO CUMPRIMENTO E NO CONTROLO DO CUMPRIMENTO

Monitorização e comunicação de informações, verificação e acreditação

É indispensável uma implementação coerente dos requisitos de monitorização e de comunicação de informações a fim de garantir que "uma tonelada é uma tonelada". Sem uma verificação credível e fiável dos relatórios de monitorização, os operadores poderiam comprometer a integridade ambiental do sistema. A prática actual dos Estados-Membros e das autoridades competentes, contudo, mostra que existe uma série de formas de implementação e aplicação diferentes no que diz respeito à monitorização, comunicação de informações,

³ O Painel Intergovernamental das Alterações Climáticas (IPCC) apresentou uma estimativa do potencial económico para a redução global cumulativa de emissões decorrentes da CAC neste século de 220-2200 GtCO₂ – como termo de comparação, as actuais emissões no âmbito do RCLE-UE são da ordem de 2 GtCO₂/ano.

⁴ Tal como estabelecido na avaliação do impacto completa, estes números têm de ser tratados cautelosamente, visto se basearem em estimativas, devido à falta de dados fiáveis.

verificação e acreditação dos verificadores. Em consequência, a integridade ambiental e a credibilidade do sistema estão comprometidas.

Na sequência da análise, a opção de utilização de um regulamento relativo à monitorização e comunicação de informações e de um outro regulamento relativo à verificação e acreditação parece ser a mais promissora em termos de cumprimento. Permitiria uma maior coerência e transparência, melhoraria a relação custo/eficácia das normas de monitorização e comunicação de informações a longo prazo, garantiria um nível consistente e comparável em termos de verificação e acreditação e criaria um requisito em termos de mercado interno para serviços de verificação e acreditação na UE. Consequentemente, a qualidade das verificações e a sua capacidade para detectar e corrigir erros seriam melhoradas, assegurando assim uma melhor qualidade dos dados.

O desenvolvimento de regras a nível da UE poderia resultar em economias significativas de custos para os Estados-Membros após um período inicial de revisão das orientações/regulamentações nacionais.

Registos

O actual sistema de registo composto por 27 registos dos Estados-Membros e por um Diário Independente de Operações da Comunidade não deu razões de queixas em termos técnicos. Contudo, com o início do primeiro período de cumprimento ao abrigo do Protocolo de Quioto em 2008, os registos dos Estados-Membros deveriam também ser ligados ao Diário Internacional de Operações (DIO) gerido pelo CQNUAC ao abrigo do Protocolo de Quioto. A introdução do Diário Internacional de Operações significaria igualmente que qualquer sistema de comércio de licenças de emissão que desejasse ligar-se ao RCLE-UE teria também de transferir mensagens através do DIO, o qual está sujeito à supervisão das Partes ao Protocolo de Quioto. Esta evolução da situação introduz riscos técnicos, políticos e administrativos no funcionamento do sistema de registos, que poderia ser superado pelo registo comunitário existente utilizado para detenção das licenças de emissão da UE.

5. MAIOR HARMONIZAÇÃO E PREVISIBILIDADE

Fixação de valores-limite

Nas fases I e II, os valores-limite gerais do RCLE-UE eram iguais à soma dos valores-limite nacionais determinados pelos Estados-Membros e estabelecidos em conformidade com as decisões da Comissão. Embora tenha permitido uma grande flexibilidade para os Estados-Membros tomarem em consideração circunstâncias específicas e nacionais, esta abordagem implicou uma série de problemas que resultaram numa falta de condições de equidade em termos de concorrência e de previsibilidade e transparência, bem como em encargos administrativos elevados para todas as partes envolvidas.

A análise mostrou que um valor-limite a nível da UE fixado na directiva é a melhor forma de atingir o objectivo de maior eficácia e previsibilidade do sistema. Permite reduzir ao mínimo os encargos administrativos da fixação de valores-limite e é a forma mais simples e transparente de fixar os valores-limite. Em consequência, é a opção a privilegiar para fins de credibilidade internacional da UE. Finalmente, é a opção mais fácil considerando a necessidade de ajustamento do valor-limite do RCLE-UE em conformidade com o objectivo

de redução de 30% das emissões totais de gases totais com efeito de estufa da UE na sequência da celebração de um acordo internacional sobre alterações climáticas.

No que diz respeito ao *nível do valor-limite*, uma abordagem em termos de eficiência seria a única que cumpre o requisito de obtenção da redução geral de emissões ao menor custo. A fim de *aumentar a previsibilidade*, destaca-se a opção de criação de uma linha tendencial com um período de comércio de licenças de emissão de 8 anos, visto se criar assim maior segurança e previsibilidade no que diz respeito às reduções após 2020. A linha tendencial seria igualmente mais eficaz quando se trata de aumentar a credibilidade da UE face a países terceiros.

Atribuição de licenças

Nos 1.º e 2.º períodos, a maioria das licenças de emissão foi atribuída a título gratuito. Os Estados-Membros aplicaram uma ampla variedade de regras de atribuição específicas, que causaram uma série de problemas, como um impacto negativo na eficiência económica, distorções da concorrência entre Estados-Membros, efeitos de distribuição indesejáveis e uma falta de transparência.

As novas regras de atribuição deveriam evitar estes problemas, mas ter também em conta o princípio do "poluidor-pagador" e o princípio da internalização dos custos externos.

Venda em leilão versus atribuição a título gratuito

Em muitos aspectos, a opção de venda exclusiva em leilão é a melhor forma de garantir a eficiência, transparência e simplicidade do sistema e de evitar efeitos distributivos indesejáveis. A venda em leilão estaria igualmente em conformidade com o princípio do poluidor-pagador e recompensaria os pioneiros, pelo que seria consentânea com os objectivos gerais da revisão.

Atribuição a título gratuito no período de transição: parâmetros de referência

A atribuição a título gratuito pode ser necessária, até se chegar a um sistema de venda exclusiva em leilão, mas deveria ser efectuada com vista a minimizar potenciais efeitos adversos. De acordo com a análise efectuada, são provavelmente os parâmetros de referência a nível comunitário que permitirão atingir os melhores resultados.

Medidas relacionadas com o comércio: protecção contra a potencial fuga de carbono

Na ausência de um acordo internacional sobre alterações climáticas, e no que diz respeito a determinadas indústrias com utilização intensiva de energia expostas à concorrência internacional de países menos activos na redução das emissões de GEE, poderá verificar-se um risco de fuga de carbono. Para enfrentar esta questão, têm de ser analisadas várias medidas relacionadas com o comércio. Contudo, como se prevê a conclusão de um acordo internacional, recomenda-se que seja dado um sinal claro agora e que a implementação de medidas apenas seja considerada numa fase posterior, a fim de permitir aos países terceiros assumir compromissos relevantes e adequados.

6. LIGAÇÃO COM REGIMES DE COMÉRCIO DE LICENÇAS DE EMISSÃO EM PAÍSES TERCEIROS E MEIOS ADEQUADOS PARA PROMOVER A PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E DOS PAÍSES DE ECONOMIA EM TRANSIÇÃO

Ligação a outros sistemas

Qualquer ligação do RCLE-UE a outro sistema de comércio de licenças de emissão teria de ser estabelecida tendo em conta as modalidades específicas desse sistema. Neste contexto, será provavelmente efectuada uma avaliação do impacto separada. Por esse motivo, remete-se para a avaliação do impacto completa que contém algumas considerações gerais.

Utilização de compensações

Direitos

O recurso a compensações estrangeiras poderia impedir a UE de introduzir verdadeiras alterações a nível interno, o que, por sua vez, aumentaria os futuros custos internos da redução das emissões e os custos para atingir os objectivos internos para 2020 em matéria de emissões e de energias renováveis. Uma ausência de reduções internas na UE comprometeria as possibilidades de convencer os países em desenvolvimento grandes emissores de GEE a assumir compromissos de redução das emissões para o período posterior a 2012. Permitir a países terceiros ganhar dinheiro com o RCLE-UE sem assinar um novo acordo internacional dar-lhes-ia também um incentivo perverso para não concordar com um novo acordo. Finalmente, o acesso não harmonizado a créditos nos Estados-Membros poderia distorcer a igualdade nas condições de concorrência entre empresas concorrentes no mercado interno.

Os direitos para utilização de compensações no RCLE-UE terão, por conseguinte, de ser fixados em função do grau de incentivo necessário para que os operadores do RCLE-UE reduzam as emissões a nível interno e tornados flexíveis a fim de permitir a evolução das negociações internacionais.

Normas

Proporcionar o acesso ao RCLE-UE a tipos de projectos que não comprometem a integridade ambiental ou social do sistema parece ser a forma de obter um bom equilíbrio entre um nível elevado de eficiência ambiental, por um lado, e perda de eficiência económica por outro. Tal poderia, contudo, ser complementado por outras medidas, como o recurso a critérios de utilização em combinação com um factor de redução (baseado na diferença nos parâmetros de referência do projecto e nos parâmetros de referência da UE), mas a relação entre uma maior integridade ambiental e maiores custos administrativos seria então mais desequilibrada.

Transição e previsibilidade

Tem de ser claramente indicado o modo como serão tratados, no âmbito do RCLE-UE, os créditos adquiridos antes de 2012 (reporte) ou que se espera que venham a ser emitidos depois de 2012 relativamente a projectos registados antes de 2012. Devido à incerteza quanto ao sistema internacional pós-2012, é também necessário que o RCLE-UE revisto proporcione estruturas e procedimentos adequados para fazer face às diferentes situações pós-2012, em especial no que diz respeito ao cumprimento dos objectivos de 20% ou 30%. A directiva RCLE-UE garante que as licenças de emissão da UE podem ser transferidas para o período pós-2012. O Protocolo de Quioto coloca limites ao reporte de créditos RCE/URE, sendo a decisão deixada ao critério das Partes que ultrapassam os seus compromissos de redução das

emissões. Entre as opções avaliadas, a adopção de disposições harmonizadas a nível da UE para o reconhecimento do reporte de créditos RCE/URE para depois de 2012 foi a opção privilegiada em função dos critérios de avaliação, visto permitir uma maior igualdade nas condições de concorrência e uma maior transparência do mercado.

No que diz respeito à utilização de créditos IC/MDL pré-2012 depois de 2012, a análise sugere uma combinação de opções. A UE pode ter um sistema de aprovação e/ou rejeição de determinados projectos ou tipos de projecto, estabelecer acordos bilaterais ou multilaterais para reconhecimento de projectos IC e MDL de certos países-anfitriões entre 2012 e a data de conclusão de um acordo internacional ou comprometer-se a aceitar créditos de projectos em curso em países que apoiarão um acordo pós-2012. A relevância das três opções depende dos progressos realizados nas negociações internacionais.

7. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

A aplicação da directiva será acompanhada e avaliada ao abrigo do artigo 21.º que exige aos Estados-Membros a elaboração de relatórios anuais relativos à aplicação da directiva.