



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2012)93

Proposta de DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa a regras contabilísticas e planos de ação para as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a reafetação do solo e a silvicultura



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 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, 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** relativa a regras contabilísticas e planos de ação para as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a reafetação do solo e a silvicultura [COM(2012)93].

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

1. As alterações climáticas são uma das maiores ameaças com que o planeta se defronta. Existem provas inequívocas de que o clima da Terra está a aquecer. Em 2005,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a temperatura média global encontrava-se 0,76°C acima do nível da era pré-industrial, segundo o Painel Intergovernamental das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas. A União Europeia e outras potências mundiais reconheceram¹ que se o aumento da temperatura na Terra for superior a 2°C em relação ao período pré-industrial, as alterações climáticas poderão ser irreversíveis e acarretar consequências graves.

2. Os principais peritos mundiais em matéria climática atribuem este aquecimento sobretudo à acumulação de gases com efeito de estufa (GEE) decorrentes da atividade humana, em especial a queima de combustíveis fósseis — carvão, petróleo e gás — e a destruição das florestas.

3. Assim, e para evitar que o aumento de temperatura por efeito das alterações climáticas exceda 2°C, o Conselho Europeu confirmou, em Fevereiro de 2011, o objetivo da União Europeia, para 2050, de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa 80-95% comparativamente aos níveis de 1990². No curto prazo, ou seja até 2020, a União Europeia assumiu o compromisso de reduzir as suas emissões de GEE em 20%, podendo ir, caso seja possível, até 30%³.

4. No documento em análise refere-se que o Parlamento Europeu e o Conselho acordaram no sentido de “que todos os sectores da economia deveriam contribuir para a consecução do objetivo da União, para 2020, de redução das emissões de gases

¹ Na Cimeira de Cancun, que decorreu entre 29 de Novembro e 10 de Dezembro de 2010, na qual participaram 190 países, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, foi aprovado um pacote de decisões, entre elas, a de não permitir que o aumento da temperatura média global suba acima de 2°C relativamente à temperatura da época pré-industrial.

² No quadro das reduções que o Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPCC) considera necessárias por parte do conjunto dos países desenvolvidos. Porém, contando com o esforço considerado necessário por parte dos países em desenvolvimento, esta redução permitirá que as emissões mundiais em 2050 diminuam 50 %.

³ Tendo como referência os níveis de GEE de 1990.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

com efeito de estufa”⁴. Todavia, o setor relativo ao uso do solo, reafecção do solo e silvicultura (LULUCF)⁵ não está incluído nesse compromisso.

5. Porém, a Decisão nº 406/2009/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos esforços a realizar pelos Estados-membros para redução das suas emissões de gases com efeito de estufa a fim de respeitar os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade até 2020, convidava a Comissão a “apresentar uma proposta para incluir as emissões e absorções provenientes do uso do solo, das alterações do uso do solo e da exploração florestal no compromisso de redução da Comunidade, de forma harmonizada, com base no trabalho realizado no quadro da CQNUAC, e assegurar a perenidade e a integridade ambiental da contribuição do uso do solo, das alterações do uso do solo e da exploração florestal, bem como uma monitorização e contabilização precisas”

6. Dando cumprimento à citada Decisão, e na sequência de uma ampla consulta dos Estados-membros e das partes interessadas, a Comissão apresenta por conseguinte o documento, ora em apreço, propondo uma decisão que preveja um quadro normativo de regras contabilísticas que abranjam o sector LULUCF.

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

a) Da Base Jurídica

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

a) Do Princípio da Subsidiariedade

⁴ Diretiva 2009/29/CE e Diretiva 2009/406/CE.

⁵ Sigla inglesa para Land Use, Land-Use Change and Forestry



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade, conclui-se que, sendo o objetivo da presente proposta assegurar a adoção por parte dos Estados-membros de uma contabilidade harmonizada das emissões e absorções resultantes das atividades LULUCF, de modo a cumprir os objetivos comuns de redução das emissões de gases com efeito de estufa estabelecidos a nível da União, bem como a respeitar os compromissos acordados a nível internacional. Esse objetivo não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-membros de forma harmonizada e conveniente, sendo, por isso, mais bem alcançado ao nível da União. Por conseguinte, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Conclui-se, assim, que o princípio da subsidiariedade é respeitado.

c) Do conteúdo da iniciativa

A iniciativa, ora em apreço, insere-se no vasto âmbito das políticas da UE em matéria de combate às alterações climáticas. É indiscutível que este combate constitui um desafio das sociedades contemporâneas que exige uma resposta global cada vez mais urgente e ambiciosa.

A presente iniciativa pretende que passem a ser contabilizadas para efeitos da concretização dos objetivos de redução das emissões da União Europeia no âmbito do Protocolo de Quioto, as emissões e as remoções dos gases com efeito de estufa relacionados com o uso do solo, a reafecção do solo e a silvicultura (LULUCF) que até agora não constavam do objetivo de 20% de redução das emissões até 2020 fixado no âmbito do pacote sobre clima e energia.

Importa mencionar que as florestas e terras agrícolas cobrem mais de três quartos do território da UE e, encerram grandes quantidades de carbono, impedindo a sua libertação para a atmosfera, o que lhes confere importância para a política relativa ao clima. Considera-se que “aumentar a capacidade de «sequestro» de carbono em



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

apenas 10 pontos percentuais – por exemplo, mediante uma gestão melhorada das florestas ou pastagens – retiraria da atmosfera as emissões anuais de 10 milhões de automóveis”.

Por conseguinte, **o objetivo principal da presente iniciativa é estabelecer um quadro jurídico de regras contabilísticas consistentes, harmonizadas e abrangentes para o setor LULUCF, bem como possibilitar o futuro desenvolvimento de políticas, destinadas à inclusão plena do setor nos compromissos da União de redução das emissões de gases com efeito de estufa.** Com este quadro jurídico complementar-se-ia, assim, a contabilização das emissões antropogénicas de gases com efeito estufa em todas as atividades económicas da UE. Nesse contexto, aumentaria a visibilidade dos esforços de atenuação novos ou em curso na agricultura, na silvicultura e nas atividades correlacionas e criaria uma base para a conceção de políticas de incentivo adequadas (por exemplo, na PAC).

A este propósito, importa referir que, até ao presente momento, os esforços dos agricultores e proprietários de terrenos florestais – e as suas boas práticas que visam segurar o carbono armazenado nas florestas e nos solos – tiveram um reconhecimento nulo ou apenas parcial. A razão reside nas dificuldades associadas à recolha de dados consistentes sobre o carbono das florestas e dos solos e na falta de regras comuns para contabilizar as emissões e absorções. Porém, a UE através da presente iniciativa mostra estar determinada a colmatar a lacuna de uma contabilidade comum na sua política relativa ao clima. E assim, certamente, permitir-se-ão novas oportunidades, por exemplo, para recompensar os agricultores pelo contributo que dão à luta contra as alterações climáticas, no contexto da política agrícola comum.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório e parecer 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. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 2 de maio de 2012

A Deputada Autora do Parecer

(Maria Helena André)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE VI – 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 relativa a regras contabilísticas e planos de ação para as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a reafecção do solo e a silvicultura]

COM (2012) 93 FIN

Deputado

Pedro Farmhouse (PS)



Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da Lei nº 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, a iniciativa **Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a regras contabilísticas e planos de ação para as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a reafecção do solo e a silvicultura [COM (2012) 93]** foi enviada à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, atento o seu objecto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer na matéria da sua competência.

PARTE II - CONSIDERANDOS

1. Em Geral

A presente Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a regras contabilísticas e planos de ação para as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a reafecção do solo e a silvicultura, visa estabelecer regras contabilísticas aplicáveis às emissões e absorções resultantes das atividades LULUCF (uso do solo, reafecção do solo e silvicultura), prevendo, igualmente, que os Estados-Membros elaborem planos de ação para limitar ou reduzir as emissões e para manter, ou incrementar, as absorções, bem como que a Comissão avalie esses mesmos planos.

2. No que tange ao enquadramento da Proposta

Na União Europeia, o setor do uso do solo, da reafecção do solo e da silvicultura (vulgo LULUCF) constitui um sumidouro líquido capaz de remover da atmosfera gases com efeito de estufa em quantidade equivalente a uma parte significativa do total de emissões da União.

Ora, as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes do setor LULUCF não são contabilizadas para os objetivos da União de reduzir em 20% as emissões de gases com efeito de estufa até 2020, nos termos da Decisão n.º 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa aos esforços a realizar pelos Estados-Membros para redução das suas emissões de gases com efeito de estufa, a fim de respeitar os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade até 2020, e da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 2003, relativa à criação de

Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

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, embora contem em parte para o objetivo quantificado da União de limitação e redução das emissões, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, aprovado pela Decisão n.º 2002/358/CE do Conselho, pelo que, à luz do artigo 9.º da Decisão n.º 406/2009/CE, impõem-se que a Comissão avalie as formas de incluir as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes de atividades relacionadas com o uso do solo, com as alterações do uso do solo (reafecção do solo) e com a exploração florestal (silvicultura) no compromisso da União de reduzir as referidas emissões, assegurando simultaneamente a perenidade e a integridade ambiental da contribuição do setor, bem como a monitorização e a contabilização precisas das emissões e absorções em causa.

Nestes termos, a presente Proposta de Decisão estabelece regras contabilísticas aplicáveis às emissões e absorções de gases com efeito de estufa do setor LULUCF, prevendo, igualmente, que, para assegurar entretanto a preservação e o reforço do teor de carbono, os Estados-Membros adotem planos de ação LULUCF para estabelecer medidas tendentes a limitar ou reduzir as emissões e a manter ou incrementar as absorções no setor LULUCF.

As regras contabilísticas propostas pretendem refletir os esforços desenvolvidos nos setores da agricultura e da silvicultura, para realçar o contributo que as alterações na utilização dos recursos fundiários dão à redução das emissões.

A presente Proposta de Decisão atende:

- a) À necessidade de agir de imediato em relação às alterações climáticas;
- b) Ao papel das atividades relativas ao uso do solo e à silvicultura nas alterações climáticas, nomeadamente no que se refere ao seu potencial para estimular a atenuação;
- c) Ao facto de as políticas vigentes não serem suficientes, sendo necessário melhorar a contabilização das emissões e absorções, a par da melhoria da monitorização e da comunicação de informações.

A Comissão promoveu uma ampla consulta das partes interessadas, uma consulta pública em linha e uma avaliação de impacto, delas resultando as seguintes conclusões:

- i) A maioria dos inquiridos acredita que as atividades de uso do solo poderiam contribuir para atenuar os efeitos das alterações climáticas, mesmo a curto prazo (até 2020) e num prazo mais longo, entre 2020 e 2050;
- ii) A maioria dos inquiridos respondeu que o setor LULUCF deveria ser integrado nos objetivos da União para 2020 no que respeita à redução das emissões de gases

Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

- com efeito de estufa, com uma tendência a favor da inclusão do setor unicamente se a União vier a assumir um compromisso mais ambicioso;
- iii) Os inquiridos tendem a favorecer um quadro contabilístico separado para o setor LULUCF, contra a sua inclusão no Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE ou na Decisão Partilha de Esforços;
 - iv) A maioria dos inquiridos concorda também que é necessária maior harmonização e normalização na comunicação de informações e na monitorização dentro da União Europeia;
 - v) A maioria dos inquiridos considera que as políticas existentes a nível da EU e a nível nacional são insuficientes para assegurar o contributo das atividades de uso do solo para a atenuação dos efeitos das alterações climáticas.
 - vi) É necessário assegurar regras contabilísticas consistentes para as emissões e absorções, melhorar a monitorização e a comunicação e torná-las consistentes;
 - vii) É necessário estabelecer o contexto adequado de políticas para colocar o setor nos compromissos da UE relativos às alterações climáticas.

Neste enquadramento, a presente Proposta de Decisão cria um quadro para:

- a) a contabilização obrigatória, por parte dos Estados-Membros, das emissões de gases com efeito de estufa por fontes e das suas absorções por sumidouros, associadas às atividades agrícolas e silvícolas no setor LULUCF, e a contabilização voluntária das ações de restauração do coberto vegetal e de drenagem e reumidificação de zonas húmidas;
- b) as regras contabilísticas gerais que devem ser aplicadas;
- c) as regras contabilísticas específicas relativas a florestação, reflorestação, desflorestação, gestão florestal, alterações do conjunto dos produtos de madeira, gestão de solos agrícolas, gestão de pastagens, restauração do coberto vegetal e drenagem e reumidificação de zonas húmidas;
- d) as regras contabilísticas específicas relativas a perturbações naturais;
- e) a adoção de planos de ação LULUCF nos Estados-Membros, destinados a limitar ou reduzir as emissões por fontes e a manter ou intensificar as absorções por sumidouros associadas a atividades LULUCF, bem como a avaliação desses planos pela Comissão;
- f) o poder da Comissão de atualizar as definições constantes do artigo 2.º à luz de alterações nas definições adotadas pelos organismos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, do Protocolo de Quioto ou de outro acordo multilateral com pertinência para as alterações climáticas celebrado pela União Europeia, de alterar o Anexo I com vista a acrescentar períodos contabilísticos e a assegurar coerência entre estes e os períodos aplicáveis aos compromissos da União de redução das emissões noutros setores, de alterar o Anexo II com níveis de referência atualizados em conformidade com os níveis de referência apresentados pelos Estados-Membros por força do artigo

Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

6.º, sujeitos a correções nos termos da presente decisão, de rever as informações especificadas no Anexo III de acordo com as descobertas científicas, de rever as condições relativas às regras contabilísticas aplicáveis às perturbações naturais, estabelecidas no n.º 2 do artigo 9.º, à luz das descobertas científicas, ou de refletir as revisões de atos adotados pelos organismos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas ou do Protocolo de Quioto.

3. Princípio da Subsidiariedade

Atendendo a que os objetivos da ação proposta não podem, por natureza, ser suficientemente realizados apenas pelos Estados-Membros, devido à dimensão e aos efeitos da ação prevista, mas podem ser mais bem alcançados a nível da União, consideram-se reunidos os requisitos para que a União tome as medidas adequadas, em conformidade com o Princípio da Subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

É que, atenta a dimensão transnacional das alterações climáticas, e o facto de que uma ação restrita à escala nacional de cada um dos Estados-Membros não garantir o respeito pelos compromissos assumidos, deve a União ser capaz de criar e manter um quadro que lhe permita assegurar a harmonização das regras contabilísticas e dos planos de ação para as emissões e absorções de gases com efeito de estufa, concluindo-se que uma ação à escala da União é mais eficaz comparativamente com uma ação a nível nacional.

Nestes termos, considera-se que a ação da União é justificada e respeitado o Princípio da Subsidiariedade.

4. Princípio da Proporcionalidade

Analogamente, a presente Proposta de Decisão não excede o necessário para atingir os objetivos mencionados.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado Autor do Parecer considera pertinente referir que existem boas razões para incluir o setor LULUCF nos compromissos da União no que se refere à redução das emissões de gases com efeito de estufa e, em termos gerais, na política da União em matéria de alterações climáticas, seja por via da instituição de regras consistentes para a contabilização das emissões e absorções no uso do solo, na reafectação do solo e na silvicultura, seja pela melhoria da monitorização e da comunicação.

Com efeito, reforçar a integridade ambiental dos compromissos assumidos, assegurando que as emissões e absorções são corretamente refletidas, decorre da

Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

circunstância de que, no setor LULUCF, o carbono é absorvido da atmosfera e armazenado nas árvores em crescimento, bem como noutras plantas, no solo e em produtos de madeira, sendo emitido em resultado da desflorestação e da degradação das florestas ou das práticas agrícolas.

Comparativamente com as emissões anuais de gases com efeito de estufa, as reservas mundiais de biomassa e de carbono no solo são imensas, mas à escala do planeta, só o setor LULUCF é responsável por cerca de 15% das emissões de gases com efeito de estufa, sobretudo devido a uma desflorestação substancial, que ultrapassa as emissões de todo o setor mundial dos transportes.

Em países como Portugal, o setor LULUCF representa um sumidouro líquido (isto é, as absorções excedem as emissões), estando, no entanto, a capacidade deste sumidouro a diminuir, por razões como a crescente procura de biomassa, o envelhecimento das florestas e uma tendência para a intensificação da exploração florestal.

Pelas razões expostas, fará todo o sentido assegurar a contabilização, por parte dos Estados-Membros, das emissões de gases com efeito de estufa por fontes e das suas absorções por sumidouros, associadas às atividades agrícolas e silvícolas no setor LULUCF, entre outras ações previstas pela presente Proposta de Decisão.

PARTE IV - 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 relativa a regras contabilísticas e planos de ação para as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a reafecção do solo e a silvicultura, visa estabelecer regras contabilísticas aplicáveis às emissões e absorções resultantes das atividades LULUCF (uso do solo, reafecção do solo e silvicultura), prevendo, igualmente, que os Estados-Membros elaborem planos de ação para limitar ou reduzir as emissões e para manter, ou incrementar, as absorções, bem como que a Comissão avalie esses mesmos planos.
2. A presente iniciativa não viola o Princípio da Subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
3. A presente iniciativa respeita o Princípio da Proporcionalidade uma vez que não excede o necessário para atingir os objetivos mencionados.
4. Apesar de a análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do

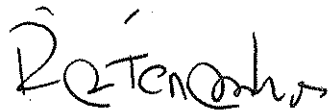
Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Território e Poder Local reputa da maior importância proceder, em estreita articulação com a Comissão de Agricultura e Mar, à avaliação das potencialidades do setor LULUCF em Portugal, enquanto sumidouro líquido de emissões de gases do efeito de estufa.

5. 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, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para os devidos efeitos.

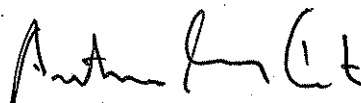
Palácio de São Bento, 18 de Abril de 2012

O Deputado Autor do Parecer



(Pedro Farmhouse)

O Presidente da Comissão



(António Ramos Preto)