

# PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

*Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar*

**PROVISÓRIO  
2005/2249(INI)**

4.4.2006

## **PROJECTO DE RELATÓRIO**

sobre a redução do impacto da aviação nas alterações climáticas  
(2005/2249(INI))

Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar

Relatora: Caroline Lucas

Relatora de parecer (\*):  
Jeanine Hennis-Plasschaert, Comissão dos Transportes e do Turismo

(\*): Cooperação reforçada entre comissões – Artigo 47º do Regimento

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	7

## PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

### sobre a redução do impacto da aviação nas alterações climáticas (2005/2249(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Reduzir o impacto da aviação nas alterações climáticas (COM(2005)0459),
  - Tendo em conta a sua resolução de 16 de Novembro de 2005 sobre “Ganhar a batalha contra as alterações climáticas globais”<sup>1</sup>,
  - Tendo em conta o artigo 45º do seu Regimento,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar e o parecer da Comissão dos Transportes e do Turismo (A6-0000/2006),
- A. Considerando que a União Europeia se comprometeu com o objective de fazer face às alterações climáticas e de limitar o aumento da temperatura global a +2°C por comparação com os níveis da pré-industrialização,
- B. Considerando que a contribuição da aviação para as alterações climáticas é substancial e está em rápido crescimento,
- C. Considerando que a aviação internacional não está sujeita a qualquer compromisso resultante da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC) nem do seu Protocolo de Quioto, nem de qualquer outro compromisso internacional no domínio das alterações climáticas,
- D. Considerando que a União Europeia deveria dar mostras de liderança na luta contra as alterações climáticas e deveria, ao adoptar uma acção regional e precoce, dar um exemplo do modo como enfrentar o impacto da aviação no clima,
1. Acolhe com agrado a Comunicação da Comissão e o facto de esta reconhecer a necessidade de um conjunto abrangente de medidas, incluindo instrumentos reguladores, económicos, tecnológicos e operacionais, a fim de fazer face a todos os impactos da aviação no clima, aplicando o princípio do “poluidor-pagador” e assegurando uma internalização integral dos custos;
  2. Salaria que o objective geral dos instrumentos escolhidos deve ser o de reduzir o impacto da aviação nas alterações climáticas;
  3. Subscreeve inteiramente a intenção da Comissão de avançar com a introdução de taxas sobre o querosene e exorta a Comissão a começar imediatamente, exigindo uma taxa aplicável a todos os voos domésticos e intra-UE (com a possibilidade de isentar todas as transportadoras em rotas nas quais operem transportadoras exteriores à União Europeia);

---

<sup>1</sup> *Textos aprovados*, P6\_TA(2005)0433.

4. Salaria a urgência de se alcançar resultados nas renegociações em curso dos acordos sobre serviços aéreos – em especial, o acordo com os EUA – no que diz respeito a permitir incondicionalmente a tributação do combustível fornecido a transportadoras da UE e de fora da UE de modo equitativo;
5. Defende veementemente o fim da isenção do IVA para os transportes aéreos, a fim de colocar a aviação no mesmo plano que os outros sectores dos transportes;
6. Encoraja a introdução de taxas enquanto passo em direcção à internalização integral de custos, devendo a amplitude do seu papel e a sua magnitude reflectir a medida em que qualquer sistema de comércio de emissões fica aquém dos requisitos atrás descritos;
7. Salaria que a gestão do tráfego aéreo necessita, com urgência, de abordar a questão de saber de que modo pode contribuir para fazer face à formação de rastos de condensação e de cirros;

### **Sobre a inclusão da aviação no Regime de Comércio de Emissões (ETS) da UE**

8. Reconhece que o comércio de emissões tem potencial para desempenhar um papel no âmbito de um conjunto abrangente de medidas destinadas a fazer face ao impacto da aviação no clima, desde que adequadamente concebidas;
9. Salaria que a eficácia ambiental de qualquer regime de comércio de emissões dependerá: do facto de ter um âmbito geográfico suficientemente amplo; de um limite rigoroso; da aplicação do método do leilão à integralidade da atribuição inicial; e de fazer face ao impacto total no clima;
10. Propõe a introdução de um regime separado para as emissões da aviação, reconhecendo que, devido à ausência de compromissos vinculativos para as emissões da aviação internacional no âmbito da CQNUAC e do Protocolo de Quioto, o sector da aviação ficaria, na verdade, impedido de vender no âmbito do ETS;
11. Observa que a contabilidade seria substancialmente simplificada com um sistema separado e fechado; considera que, caso viesse a haver uma possibilidade de permitir que as transportadoras aéreas comprassem no ETS da UE, essa possibilidade deveria ser cuidadosamente limitada;
12. Salaria que, se a aviação vier a ser incorporada no ETS mais geral, deverá haver, pelo menos, uma fase-piloto com um regime separado, durante o período 2008-2012;
13. Observa que a entrada potencial de créditos externos num regime separado (por exemplo, o CDM/JI – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e Aplicação Conjunta, estabelecido ao abrigo do Protocolo de Quioto, ou créditos de regimes regionais de comércio de emissões em países que não são partes no Protocolo de Quioto) devem ser limitados a um nível que garanta que o sector contribui para a consecução do objectivo geral de pôr termo às alterações climáticas;
14. Propõe que, caso a aviação venha a ser incorporada num ETS mais vasto, sejam aplicadas condições especiais, para assegurar que não distorce o mercado, em detrimento dos

PE 371.946v02-00

sectores menos protegidos: um limite do número de direitos de emissão que é permitido comprar no Mercado e o requisito de que, antes de ser permitido comprar licenças, uma parte das reduções necessárias das emissões seja efectuada sem recurso ao comércio destas;

15. Insta a Comissão a propor outros instrumentos de acção para fazer face aos impactos da aviação que não o do CO<sub>2</sub>, paralelamente ao ETS; considera que, sempre que haja incerteza quanto a qualquer um desses impactos, a actuação deverá basear-se no princípio da precaução;
16. Salienta que, se não for possível disponibilizar esse pacote de medidas em paralelo, a integridade do ambiente deve ser assegurada através do ETS, utilizando multiplicadores das emissões de CO<sub>2</sub>;

### **Sobre o âmbito do regime da aviação**

17. Entende que um regime para a aviação deveria abranger todos os voos provenientes de e com destino a qualquer aeroporto da UE, de modo a assegurar igualdade de condições aos operadores com diferentes perfis de rotas, de modo a evitar a distorção do mercado a favor de voos para destinos fora da UE, para assegurar eficácia ambiental, para prevenir a prática de subvenções cruzadas e para influenciar a concepção das aeronaves;

### **Sobre a atribuição inicial**

18. Salienta que a atribuição inicial total deve ser definida em sintonia com a meta acordada em Quioto, não devendo, por conseguinte, admitir o crescimento das emissões acima do ano-base;
19. Entende que o montante da atribuição inicial deve ser estabelecido a nível da União Europeia, uma vez que, se fosse estabelecido a nível dos Estados-Membros, implicaria o risco de haver atribuições iniciais manifestamente generosas, que distorceriam o Mercado e poriam em causa a eficácia ambiental do regime;

### **Sobre o método de atribuição**

20. Considera que o método do leilão é a melhor opção para a distribuição de licenças, já que reflecte a natureza dinâmica do sector, sem preconceito contra a entrada de novos operadores nem contra as regiões que ainda têm de se desenvolver neste sector;
21. Observa que o método do leilão também satisfaz os requisitos do princípio do “poluidor-pagador”, com mais benefícios ambientais, se as receitas forem imputadas de maneira apropriada, e que recompensa automaticamente o bom desempenho dos operadores no passado e no futuro;
22. Salienta que a atribuição gratuita de licenças, fosse com base no historial de emissões, fosse através de *benchmarking*, seria discriminatória em prejuízo dos operadores que entrassem no regime depois do período de atribuição inicial, uma vez que essas entidades teriam de comprar todas as suas licenças, em vez de as receberem gratuitamente;

23. Observa que, provavelmente, a atribuição gratuita de licenças, quer com base no historial de emissões, quer através de *benchmarking*, daria origem a lucros fáceis e inesperados para o sector, a custas do consumidor, devido à contabilização marginal dos custos nos preços com base no preço de mercado das licenças, apesar da atribuição gratuita; insiste em que não é este o objectivo da política em questão;
24. Considera que a atribuição gratuita de emissões com base no historial de emissões é a pior opção, já que penaliza a actuação precoce das transportadoras aéreas, e que a atribuição por *benchmarking*, ainda que teoricamente mais incentivadora, implica o risco de ser manifestamente complicada e burocrática, havendo dificuldade, com qualquer método de cálculo, em determinar o desempenho verdadeiramente melhor;

0

0 0

25. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão, bem como aos Governos e Parlamentos dos Estados-Membros.

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A aviação tornou-se parte integrante da sociedade, realizando o desejo de percorrer grandes distâncias rapidamente. Facilita a coesão social e o intercâmbio cultural e contribui com um número estimado de 4,1 milhões de postos de trabalho e cerca de 228 mil milhões de euros para a economia da União Europeia, através de impactos directos, indirectos e induzidos<sup>1</sup>.

No entanto, não se pode ignorar que as emissões da aviação estão a aumentar rapidamente, pondo em causa o progresso em outros sectores. A União Europeia comprometeu-se a evitar alterações climáticas perigosas através da limitação do aquecimento a +2°C acima dos níveis da pré-industrialização, traduzindo-se em reduções das emissões de 15%-30% em 2020 e de 60%-80% em 2050, na UE<sup>2</sup>. Entre 1990 e 2003, as emissões da aviação internacional da União Europeia aumentaram 73%, correspondendo a um crescimento anual de 4.3%<sup>3</sup>. A este ritmo de crescimento, o aumento das emissões da aviação irá neutralizar mais de um quarto das reduções exigidas pela meta da UE no âmbito do Protocolo de Quioto em 2012<sup>4</sup>.

Além disso, estima-se que o impacto total da aviação no clima seja duas a quatro vezes superior ao impacto do CO<sub>2</sub><sup>5</sup>, mesmo sem considerar os efeitos potenciais do aumento de cirros.

Os esforços do sector no sentido da redução das emissões são bem-vindos. No entanto, e conforme prevê o Eurocontrol, espera-se que os movimentos de tráfego aéreo da UE aumentem para mais do dobro até 2020, relativamente a 2003. As taxas de melhoramento tecnológico/operacional (historicamente, 1%-2% por ano<sup>6</sup>) serão insuficientes para compensar tal crescimento.

### Contexto das políticas neste domínio

A aviação internacional não está sujeita a Quioto nem a quaisquer outros compromissos. O artigo 2.2 do Protocolo de Quioto insta os Estados a ter por objectivo a limitação/redução dos gases com efeito de estufa (GEE) com esta origem através da Organização Internacional da Aviação Civil (OACI), mas, presentemente, não há planos para uma solução global neste domínio: há apenas trabalhos em curso no sentido de desenvolver orientações para regimes de comércio de emissões (ETS).

A aviação não está sujeita a impostos sobre o combustível nem ao IVA e beneficia de vários auxílios estatais. Estes privilégios históricos beneficiam em primeiro lugar os mais favorecidos, quer a uma escala global (a maior parte dos voos globais são utilizados por pessoas dos países desenvolvidos), quer na Europa (quem viaja mais são as pessoas dos grupos de rendimento elevado).

---

<sup>1</sup> ATAG (2005): "The Economic and Social Benefits of Air Transport" p.25.

<sup>2</sup> Conclusões do Conselho Ambiente, Março de 2005.

<sup>3</sup> Comunicação da Comissão COM(2005)0459, p.2.

<sup>4</sup> Ibid, p.5.

<sup>5</sup> IPCC 1999.

<sup>6</sup> Avaliação de Impacto da Comissão do COM(2005)0459, p.5.

É também muito menos vulnerável a distorções económicas resultantes do aumento dos preços do CO<sub>2</sub> do que outros sectores, já que os voos não podem ser importados nem exportados – uma viagem de Londres para Nova Iorque não pode ser substituída por uma viagem de Montreal para Tóquio. Podem, por isso, ser utilizados instrumentos de acção não discriminatórios sem que seja significativamente prejudicada a competitividade da indústria da União Europeia, uma vez que a concorrência das transportadoras aéreas de fora da UE é limitada pela forte regulamentação do mercado através de acordos bilaterais sobre serviços aéreos (ASA). Qualquer deslocação resultante para outros modos ajudaria a corrigir a discriminação histórica com que estes foram encarados, para além de ser vantajosa em termos climáticos – sendo de notar que a aviação é o modo de transporte colectivo mais GEE-intensivo para o pequeno curso (nos casos em que há alternativa), emitindo 132g de CO<sub>2</sub> por passageiro e por quilómetro, por comparação com os 15,7-50,8g de CO<sub>2</sub> do transporte ferroviário de passageiros<sup>1</sup>.

É, por isso, vital que a União Europeia – na sua qualidade de interveniente-chave na aviação global, com obrigações jurídicas específicas no âmbito da CQNUAC – dê mostras de liderança e explore as vantagens de dar o exemplo com uma actuação regional precoce. Este aspecto é reconhecido pelo compromisso, no âmbito do Sexto Programa de Acção em matéria de ambiente<sup>2</sup>, reiterado nas Conclusões do Conselho de Dezembro de 2005, de identificar “*acções específicas para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da aviação, se tais medidas não forem acordadas no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) até 2002*”.

Tal como observa a Comissão, o objectivo geral das políticas deve ser o de assegurar que a aviação “*não comprometa este objectivo global e que, pelo contrário, contribua para a sua consecução*”<sup>3</sup>. Decorre daqui que devem incorporar (no mínimo) objectivos em sintonia com o compromisso de Quioto de reduzir as emissões em 8% até 2010, relativamente a 1990, e com o objectivo da UE de conseguir reduções de 30% na UE até 2020, relativamente a 1990. Devem ainda abranger o impacto integral da aviação no clima, baseando-se no princípio da precaução, sempre que existam quaisquer incertezas.

### **Conjunto completo de medidas**

A fim de assegurar incentivo às transportadoras aéreas para cumprirem tal objectivo, e a fim de evitar o incentivo perverso da procura, a política adoptada deve respeitar o princípio do “poluidor-pagador”, com internalização integral de todas as externalidades relacionadas com as alterações climáticas. Tal como afirma a Comissão, “*presentemente, o sector dos transportes aéreos não tem de pagar os custos externos do seu efeito no clima, nem quaisquer encargos equivalentes. Isto constitui uma falha do mercado e contribui para uma dependência excessiva dos transportes aéreos e para um investimento aquém do ideal em novas tecnologias e em procedimentos operacionais que minimizem esses efeitos*”.<sup>4</sup>

A Comunicação da Comissão deve, por isso, ser acolhida com agrado, por reconhecer que é necessário um conjunto abrangente de medidas, incluindo instrumentos reguladores, económicos, tecnológicos e operacionais. A sua intenção declarada de procurar conseguir a

<sup>1</sup> Quadro 62, p.133, Anexo 1 INFRAS/IWW Outubro de 2004: "External Costs of Transport".

<sup>2</sup> Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho nº 1600/2002/CE, JO L 242, 10.9.2002, p. 1.

<sup>3</sup> Comunicação da Comissão, p.3.

<sup>4</sup> Avaliação de impacto da Comissão, p.8.

PE 371.946v02-00



introdução de taxas sobre o querosene, em sintonia com a Directiva que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade (2003/96/CE), é muito importante, dado o desequilíbrio existente entre o tratamento da aviação e o de outros modos de transporte. Dever-se-ia dar início a este passo imediatamente, com uma taxa sobre todos os voos domésticos e intra-UE (com possibilidade de isenção para todas as transportadoras aéreas em rotas nas quais não operem transportadoras de fora da UE). As renegociações em curso dos ASA devem, entretanto, prosseguir, de modo a que as transportadoras aéreas de países terceiros possam gradualmente ser tributadas em pé de igualdade com as transportadoras da UE.

O facto de se pôr fim à isenção ao IVA criaria maior igualdade de condições de concorrência e teria benefícios fiscais e ambientais. As taxas sobre as emissões deveriam ser fixadas a um nível que reflectisse o grau em que as outras medidas não conseguem assegurar a internalização integral dos custos, podendo ser particularmente apropriadas enquanto medidas acessórias para fazer face aos impactos não-CO<sub>2</sub>. O melhoramento da gestão do tráfego aéreo poderia reduzir a combustão média de combustível em entre 8% e 18%<sup>1</sup>, com as diminuições daí resultantes nas emissões de todos os motores.

### **Comércio de emissões**

A principal ênfase, porém, é colocada sobre o comércio de emissões. Isto não substitui a necessidade de outras medidas, mas tem o potencial de desempenhar um papel – desde que qualquer regime seja adequadamente concebido. Dado que o comércio de emissões para a aviação é um conceito juridicamente novo, a União Europeia deveria explorar a liberdade que isto proporciona para estabelecer um quadro forte, susceptível de vir a ser reproduzido a um nível mais amplo. Para uma eficácia ambiental máxima, qualquer regime de comércio de emissões (ETS) deve respeitar os seguintes princípios:

#### *-Impactos não-CO<sub>2</sub>*

Outros instrumentos de actuação devem ser introduzidos *a par de* um ETS para fazer face ao impacto climático total. Os instrumentos directamente ligados ao impacto em questão induziriam, muito provavelmente, o comportamento mais eficiente, ainda que os multiplicadores das emissões de CO<sub>2</sub> constituam uma alternativa temporária, se não se verificar ser possível aplicar medidas individuais apropriadas em paralelo.

#### *-Relação com outros ETS*

Um regime separado e fechado para a aviação é uma opção séria. Uma vez que o Protocolo de Quioto não abrange a aviação internacional, não foram atribuídas AAU (*assigned amount units*) ao sector. Significa isto que os seus membros não podem vender ao ETS da UE. Em princípio, ainda poderiam comprar no regime principal e poderiam, depois, revender *esses* créditos; mas isso iria complicar seriamente o sistema de contabilidade que liga o ETS da UE ao Protocolo de Quioto. Ainda que tenham sido apresentadas várias opções para ensaiar e superar este aspecto, o facto é que a contabilidade seria substancialmente simplificada com

---

<sup>1</sup> IPCC 1999.  
PR\610299PT.doc

um sistema próprio.

Mesmo que se encontrasse uma solução satisfatória para as dificuldades administrativas, muitos sectores já abrangidos pelo ETS da UE estão preocupados com o efeito possível da inclusão da aviação nos preços do carbono – fazendo notar que, enquanto sector protegido, conseguiria tolerar preços superiores melhor do que muitos outros. Além de ter efeitos adversos sobre outras partes da economia, é uma realidade política importante o facto de uma pressão excessiva sobre indústrias vulneráveis e de utilização intensiva de energia pode dar origem ao afrouxamento do limite – exacerbando ainda mais o progresso decepcionante da União Europeia até agora no que diz respeito à redução de emissões.

A inclusão das emissões da aviação nos objectivos internacionais na próxima fase dos acordos globais sobre o clima – manifestamente desejável – eliminaria as dificuldades contabilísticas, mas é impraticável antes de 2012. Poder-se-ia, pois, aproveitar bem o período 2008-2012, levando a cabo uma fase-piloto de um regime separado, a fim de ganhar experiência prática com uma amplitude máxima para conceber as regras necessárias para garantir a integridade ambiental. Seriam necessárias restrições à entrada de créditos externos (CDM/JI ou ligações possíveis a regimes regionais de comércio de direitos de emissão em países que não são Partes em Quioto) a fim de assegurar o cumprimento do objectivo geral.

Qualquer entendimento mediante o qual a aviação fosse incorporada num ETS mais vasto teria de ter em conta o estatuto protegido do sector e de aplicar condições apropriadas, por exemplo um limite do número de direitos de emissão que o sector da aviação poderia comprar no Mercado (para evitar distorção do mercado em prejuízo de sectores menos protegidos), bem como um requisito no sentido de a aviação realizar uma parte as reduções necessárias antes de ser autorizada a comprar licenças.

#### *-Âmbito geográfico*

Conseguir-se-ia uma eficácia ambiental máxima com um regime que abrangesse todos os voos com origem e com destino a qualquer aeroporto da UE – em termos do número de voos abrangidos, e influenciando a concepção das aeronaves. Um regime que abrangesse apenas voos intra-UE também distorceria o mercado em favor dos destinos fora da UE, com consequências negativas para o clima (por as pessoas provavelmente viajarem distâncias maiores) e para a indústria do turismo na Europa. O risco de os viajantes mudarem de destinos, bem como de subvenção cruzada, significa que uma cobertura ampla é necessária também para assegurar condições iguais de concorrência para os operadores com diferentes perfis de rotas.

#### *-Limite*

A atribuição inicial total para qualquer ETS deveria ser definida em sintonia com o objectivo de Quioto. Por razões práticas, e a fim de evitar qualquer atribuição inicial excessivamente generosa, deve ser estabelecida a nível da União Europeia. Qualquer crescimento das emissões acima do ano-base seria incompatível com o objectivo: a indústria ainda pode expandir-se, mas dentro de limites ambientais. Qualquer incapacidade de cumprir o objectivo de Quioto através de um ETS teria de ser compensada pelo reforço de outras medidas.

PE 371.946v02-00

Tradução Externa

10/11

PR\610299PT.doc

### *-Distribuição de licenças*

É necessário um método que reflecta correctamente a natureza dinâmica do sector, que recompense o bom desempenho passado e futuro e que respeite o princípio do “poluidor-pagador”. O método do leilão satisfaz automática e eficientemente estes três critérios: os novos operadores teriam igual acesso a direitos de emissão; o número de licenças que seria necessário a um operador de qualquer dimensão comprar estaria directamente ligado ao seu progresso na redução das emissões por tonelada/Km e as licenças seriam pagas, gerando, desse modo, receitas para fins ambientais.

A atribuição gratuita de licenças – seja com base no historial de emissões, seja através de *benchmarking* – não respeitaria o princípio do “poluidor-pagador”, que só poderia, nesse caso, ser cumprido através de taxas paralelas sobre emissões ou medidas semelhantes. Com efeito, a experiência do ETS da UE sugere que *recompensaria* o poluidor, através de lucros fáceis e inesperados para o sector, a custos do consumidor, na ordem dos 1,34-4 mil milhões de euros por ano – devido a uma contabilização marginal dos custos nos preços baseada no preço de mercado das licenças<sup>1</sup>.

A atribuição gratuita de licenças, através de qualquer um dos sistemas de distribuição, seria também discriminatória em prejuízo dos operadores que entrassem no regime após o período inicial de atribuição, uma vez que (a menos que se encontrassem soluções para problemas de definições “*quase insuperáveis*”<sup>2</sup>) essas entidades teriam de comprar todas as suas licenças, em contraste com as entidades já existentes, que teriam recebido as suas gratuitamente.

Em termos de incentivo ao bom desempenho, a atribuição gratuita de licenças com base no historial de emissões é a pior opção de todas. Uma vez que as licenças seriam calculadas em função das emissões passadas/actuais, a actuação precoce seria activamente penalizada. A atribuição gratuita baseada em *benchmarking* é teoricamente melhor neste aspecto, mas implica o risco de ser excessivamente complicada e burocrática, não havendo nenhum método de cálculo que permita determinar com fiabilidade o desempenho verdadeiramente melhor.

---

<sup>1</sup> CE Delft (Julho de 2005): "Giving Wings to Emissions Trading" p. 163.

<sup>2</sup> Ibid p.95.