



COMBATER AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

A União Europeia (UE) está na primeira linha das principais economias a combater as emissões de gases com efeito de estufa (GEE). Até 2018, já tinha reduzido as emissões de GEE em 23 % relativamente aos níveis de 1990 e está agora empenhada em alcançar uma redução de 40 % até 2030. Em dezembro de 2019, a Comissão Europeia apresentou o Pacto Ecológico Europeu e propõe agora um pacote de medidas destinadas a aumentar a sua ambição de reduzir as emissões de GEE para 2030 e descarbonizar a economia da UE até 2050, em consonância o Acordo de Paris. Para colocar a UE numa trajetória equilibrada rumo à neutralidade carbónica até 2050, a Comissão propôs, em setembro de 2020, reforçar a ambição em matéria de clima do objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 55 % até 2030, em comparação com os níveis de 1990.

BASE JURÍDICA E OBJETIVOS

O artigo 191.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) faz do combate às alterações climáticas um objetivo explícito da política ambiental da UE.

CONTEXTO GERAL

A. Aquecimento global

Sem políticas adicionais de redução de emissões, prevê-se que a temperatura média global aumente entre 1,1°C e 6,4°C ao longo deste século. Atividades humanas, como utilização de combustíveis fósseis, a desflorestação e a agricultura, dão origem a emissões de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O) e fluorocarbonetos. Estes GEE capturam o calor que é irradiado da superfície terrestre e impedem-no de se libertar no espaço, causando, deste modo, um aquecimento global.

B. Consequências das alterações climáticas

O aquecimento global tem provocado, e irá continuar a provocar, fenómenos climáticos extremos (como inundações, secas, chuvas fortes e vagas de calor), incêndios florestais, escassez de água, o desaparecimento de glaciares e a subida do nível do mar, alterações nos padrões de distribuição ou até a extinção de espécies da fauna e da flora, doenças e pragas das plantas, escassez de alimentos e de água doce e a migração de pessoas que tentam escapar a essas ameaças. De acordo com dados científicos, os riscos de alterações irreversíveis e catastróficas aumentarão consideravelmente se o aquecimento global for superior a 2°C — ou até 1,5°C — em relação aos níveis pré-industriais.



C. Custos da ação versus custos da inação

Em 2006, o relatório Stern avançava que a gestão do aquecimento global custaria cerca de 1 % do PIB mundial por ano, ao passo que a inação poderá custar, no mínimo, 5 % ou, na pior das hipóteses, ascender a 20 % do PIB mundial. Por conseguinte, bastaria investir uma pequena percentagem do total do PIB mundial numa economia de baixas emissões de carbono, para que o combate às alterações climáticas gerasse benefícios no sector da saúde, uma maior segurança energética e limitasse outros danos.

D. Adaptação às alterações climáticas

A adaptação às alterações climáticas abrange desde medidas menos rigorosas e relativamente baratas (conservação dos recursos hídricos, rotação de culturas, utilização de variedades que resistam à seca, planeamento público e ações de sensibilização) a medidas de proteção e realocização dispendiosas (aumentar a altura dos diques, realocar portos, indústrias e pessoas para longe de zonas costeiras de fraca elevação e planícies aluviais). A [estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas](#) tem por objetivo tornar a Europa mais resiliente às alterações climáticas. Esta estratégia promove uma melhor coordenação e uma melhor partilha de informação entre os Estados-Membros e fomenta a integração da adaptação em todas as políticas pertinentes da UE.

RESULTADOS

A. Política climática internacional

Em dezembro de 2015, após mais de duas décadas de negociações, os governos adotaram o primeiro acordo universal para combater as alterações climáticas, durante a 21.ª Conferência das Partes (COP21) na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC), em Paris. O [Acordo de Paris](#) pretende circunscrever o aquecimento médio global a um valor «muito abaixo» dos 2°C, tentando, em simultâneo, limitá-lo a um valor 1,5°C superior aos níveis pré-industriais. Para alcançar este objetivo, as Partes pretendem atingir o pico mundial de emissões de GEE o mais rapidamente possível e um nível nulo de emissões líquidas na segunda metade deste século. É necessário canalizar os fluxos financeiros por forma a atingir estes objetivos. Pela primeira vez, todas as Partes têm de envidar esforços ambiciosos para reduzir as emissões de GEE, seguindo o princípio das «responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e respetivas capacidades», ou seja, em função das respetivas situações e possibilidades. De cinco em cinco anos, todos os países terão de renovar e atualizar os seus planos de ação climática («contributos determinados a nível nacional») e de os comunicar de forma transparente, para que os progressos coletivos («balanço mundial») possam ser avaliados. Os países mais vulneráveis, ou seja, os países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, em especial, beneficiarão de apoio, quer financeiro, quer de reforço das capacidades. A adaptação — mencionada em pé de igualdade com a atenuação — é reconhecida como um desafio global, assim como a importância de dar resposta às «perdas e danos» decorrentes dos efeitos adversos das alterações climáticas. O Acordo entrou em vigor em novembro de 2016, após ter sido ratificado



pelo número mínimo de 55 países que representam, pelo menos, 55 % do total das emissões mundiais de GEE. Todos os países da UE ratificaram o Acordo de Paris.

B. Esforços da UE para combater as alterações climáticas

Através do seu Quadro de Ação relativo ao Clima e à Energia para 2030, que também representa o compromisso assumido no âmbito do Acordo de Paris, a UE comprometeu-se a cumprir os seguintes objetivos, a atingir até 2030: reduzir as emissões de GEE em, pelo menos, 40 % face aos níveis de 1990, melhorar a eficiência energética 32,5%, e aumentar a quota de fontes de energias renováveis para 32% do consumo final. O quadro de 2030 dá seguimento aos «objetivos 20-20-20» decididos em 2007 pelos líderes da UE para 2020: uma redução em 20 % das emissões de GEE, um aumento de 20 % da quota das energias renováveis no consumo energético final e uma redução em 20 % do total do consumo energético primário da UE (tendo sempre por termo de comparação os valores de 1990), todos eles traduzidos em medidas legislativas vinculativas.

O regime de [comércio de licenças de emissão da UE \(RCLE-UE\)](#), o primeiro e ainda o maior mercado internacional de carbono, é o principal instrumento político da UE no combate às alterações climáticas. Este regime assenta no princípio da limitação e comércio de emissões, segundo o qual é estabelecido um «limite máximo» para o valor total de emissões de GEE que podem ser emitidos por mais de 11 mil instalações (fábricas, centrais elétricas, etc.) por aquele abrangidas. Cada instalação adquire ou recebe licenças de emissão vendidas em leilão pelos Estados-Membros. Esses créditos – que correspondem a uma tonelada de CO₂ cada – podem ser comercializados com outras instalações se não tiverem sido utilizados. Ao longo do tempo, o montante global de licenças é reduzido de forma gradual. Dois fundos — um fundo de modernização e um fundo de inovação — contribuirão para modernizar os sistemas energéticos nos Estados-Membros com rendimentos mais baixos e incentivar a inovação através do financiamento de energias renováveis, tecnologias de captura e armazenamento de carbono (CAC) e projetos de baixo teor de carbono. As emissões da aviação também são abrangidas pelo RCLE, embora a atual [isenção concedida aos voos intercontinentais](#) tenha sido prorrogada até ao final de 2023, altura em que a primeira fase do Regime de Compensação e Redução das Emissões de Carbono para a Aviação Internacional (CORSIA) da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) deverá começar. Entretanto, a [Suíça e a UE chegaram a acordo para associar os seus regimes de comércio de emissões](#).

As emissões dos sectores não abrangidos pelo RCLE, nomeadamente os transportes rodoviários, os resíduos, a agricultura e os edifícios, ficam sujeitas a objetivos vinculativos para a redução das emissões anuais de GEE para cada Estado-Membro, como previsto no [Regulamento Partilha de Esforços](#) (ESR). Numa atualização recente, o Parlamento e o Conselho chegaram a acordo quanto a objetivos mínimos para 2021-2030, tendo em vista contribuir para alcançar o objetivo da UE de uma redução de 30 % dos GEE destes sectores e para a consecução dos objetivos do Acordo de Paris. Além disso, e pela primeira vez, cada Estado-Membro terá de assegurar que as emissões provenientes do uso do solo, da reafectação do [uso do solo e da silvicultura \(LULUCF\)](#) não excederam a sua capacidade de absorção. Por outras palavras, florestas, pastagens e terrenos agrícolas serão geridos de forma sustentável,



de modo a absorver o maior número possível de emissões de GEE, pelo menos tantas como as que o sector emite («compromisso de ausência de débito») e constituir, assim, um contributo importante para a luta contra as alterações climáticas.

A [Diretiva relativa às energias renováveis](#) procura garantir que, até 2030, as energias renováveis, designadamente a energia solar, a energia eólica, hídrica e a biomassa, perfaçam um total de, pelo menos, 32 % do consumo total de energia da UE em termos de produção de eletricidade, transportes, aquecimento e arrefecimento. Cada Estado-Membro adota o seu próprio plano de ação nacional para as energias renováveis, nomeadamente metas sectoriais. Para integrar a utilização de energias renováveis no sector dos transportes, os Estados-Membros devem impor aos fornecedores de combustíveis a obrigação de garantir que a quota de energias renováveis no consumo final de energia do sector dos transportes seja de, pelo menos, 14 % até 2030.

A [Diretiva revista relativa à eficiência energética](#) estabelece uma meta de eficiência energética de 32,5 % para a UE até 2030, com uma cláusula de revisão em alta até 2023. A referida diretiva alarga também a obrigação anual de poupança de energia para além de 2020. Além disso, foi adotada em maio de 2018 a [Diretiva revista relativa ao desempenho energético dos edifícios](#). Esta inclui medidas que irão acelerar a taxa de renovação dos edifícios e a transição para sistemas mais eficientes em termos energéticos e melhorar o desempenho energético dos edifícios novos, com o recurso a sistemas inteligentes de gestão da energia.

Ainda, e pela primeira vez, o [Regulamento relativo à Governança](#) aplica um processo de governação transparente para acompanhar os progressos no sentido da realização dos objetivos da União da Energia e da ação climática, nomeadamente as regras de monitorização e comunicação de informações. Os Estados-Membros são obrigados a adotar planos nacionais integrados em matéria de clima e energia (PNEC) para o período 2021-2030. Em setembro de 2020, a Comissão fez [um balanço dos PNEC finais](#) e confirmou que estes são, em grande medida, coerentes com os objetivos da União para 2030, com a isenção da eficiência energética, para a qual continua a existir um défice de ambição para 2030. O processo de governação constitui igualmente uma oportunidade para atualizar os planos de dois em dois anos, de molde a refletir a experiência e tirar partido das novas oportunidades para o resto da década.

A [tecnologia de captura e armazenamento do dióxido de carbono](#) (CAC) separa o CO₂ das emissões atmosféricas (resultantes dos processos industriais), comprime-o e transporta-o para um local onde pode ser armazenado. De acordo com o PIAC, a CAC poderá remover 80-90% das emissões de CO₂ das centrais elétricas alimentadas a combustíveis fósseis. Todavia, a aplicação na Europa dos projetos de demonstração previstos revelou-se mais difícil do que o inicialmente previsto, sendo os elevados custos envolvidos um dos maiores obstáculos.

Os automóveis novos de passageiros registados na UE têm de cumprir as [normas relativas às emissões de CO₂](#). O objetivo a atingir pela frota automóvel é, em média, de 130 g de CO₂/km para 2015 e será reduzido para 95 g/km a partir de 2021. Por forma a criar incentivos ao investimento das indústrias em novas tecnologias, também é possível recorrer aos chamados «supercréditos», o que significa que os carros mais limpos entre os modelos de cada fabricante são contados como mais de um



carro ao calcular as emissões médias específicas de CO₂. Está igualmente em vigor um regulamento semelhante para os [veículos comerciais ligeiros](#). O Parlamento e o Conselho chegaram a acordo sobre uma nova redução das emissões de CO₂ da frota da UE para os automóveis novos (37,5 %) e os veículos comerciais ligeiros novos (31 %) até 2030. Paralelamente, e pela primeira vez, foi fixada uma meta de redução de 30 % das emissões de CO₂ para os camiões novos, com um objetivo intermédio de 15 % até 2025.

A [qualidade dos combustíveis](#) é um elemento importante para a redução das emissões de GEE. A legislação da UE pretende reduzir a intensidade das emissões de GEE dos combustíveis em 6 % até 2020. Para tal, está prevista, entre outras medidas, a utilização de biocombustíveis, os quais devem, no entanto, satisfazer determinados critérios em matéria de sustentabilidade.

As emissões de CO₂ dos transportes marítimos internacionais são elevadas, prevendo-se que aumentem consideravelmente. Embora insistindo na necessidade de uma abordagem global, a UE criou, a nível da União, um sistema para a [monitorização, comunicação de e verificação \(MCV\) das emissões de CO₂ provenientes dos navios](#), como primeiro passo para reduzir as emissões. Os navios de grandes dimensões terão de controlar e comunicar anualmente os dados que registaram relativamente às emissões de CO₂ libertadas nos seus trajetos efetuados em direção, ou a partir de um porto da UE, juntamente com outras informações pertinentes.

Na sequência da proibição dos clorofluorcarbonetos (CFC), na década de 80, decretada para pôr termo à redução da camada de ozono, são atualmente utilizados gases fluorados como substitutos numa série de aplicações industriais, tais como os sistemas de ar condicionado e de refrigeração, dado que não prejudicam a camada de ozono. Todavia, estes gases poderão ter um potencial de aquecimento global até 23 mil vezes superior ao do CO₂. Por conseguinte, a UE tomou medidas para controlar a utilização de [gases fluorados](#) e proibir a sua aplicação em novos aparelhos de ar condicionado e frigoríficos até 2022-2025, definindo, assim, um ritmo para a sua progressiva eliminação em todo o mundo.

C. O Pacto Ecológico Europeu

Em dezembro de 2019, a nova Comissão Europeia apresentou o [Pacto Ecológico Europeu](#), um ambicioso pacote de medidas destinado a permitir que a UE se torne neutra em termos de carbono até 2050. As medidas, que são acompanhadas de um roteiro inicial de políticas fundamentais, vão desde cortes ambiciosos nas emissões, ao investimento em investigação e inovação de ponta, para preservar o ambiente natural da Europa. Apoiado por investimentos em tecnologias verdes, soluções sustentáveis e novas empresas, o Pacto Ecológico constituiu uma nova estratégia de crescimento da UE. A participação e o empenho do público e de todas as partes interessadas é crucial para o seu êxito. Acima de tudo, o Pacto Ecológico Europeu define um caminho para uma transição justa e socialmente equitativa.

No Conselho Europeu de 12 de dezembro de 2019, todos os Estados-Membros adotaram o objetivo de tornar a UE neutra em termos de carbono até 2050, com



exceção da Polónia, que, embora apoiando o objetivo de 2050, não se comprometeu a cumprir o objetivo.

O Pacto Ecológico Europeu prevê um [plano de ação](#) para transformar a UE numa economia sustentável e competitiva. Entre as medidas propostas figura a [Lei Europeia do Clima](#), que visa assegurar uma UE com impacto neutro no clima até 2050. Em especial, prevê o aumento do [objetivo para 2030](#) de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa para, pelo menos, 55 %. Além disso, as propostas da Comissão de 2020 incluíam uma comunicação sobre o [Plano de Investimento para uma Europa Sustentável](#), uma proposta de regulamento que institui o [Fundo para uma Transição Justa](#), estratégias da UE para a [integração do sistema energético](#) e para o [hidrogénio](#) e, em outubro, uma comunicação sobre a forma de [reduzir as emissões de metano](#).

PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

As negociações interinstitucionais nos próximos anos determinarão a forma como estas novas propostas do Pacto Ecológico Europeu se traduzem em medidas concretas. No que diz respeito aos assuntos relacionados com as alterações climáticas, o Parlamento tem participado tradicionalmente nessas negociações interinstitucionais com posições que dão maior ambição às ações da UE.

Na sequência da proposta da Comissão sobre um quadro estratégico para 2030 sobre clima e energia, o Parlamento enviou um sinal claro, apelando ao estabelecimento de três metas vinculativas (mais ambiciosas do que aquelas que acabaram por ser decididas): uma redução em, pelo menos, 40 % das emissões domésticas de GEE em relação aos níveis de 1990; uma quota de 35 % de fontes de energia renováveis no consumo final de energia e um aumento em 40 % da eficiência energética.

Antes da Conferência de Paris sobre o Clima de 2015, o Parlamento reiterou a necessidade premente «de regular e limitar de forma eficaz as emissões provenientes dos transportes aéreos e marítimos internacionais». O PE manifestou a sua decepção pelo facto de a OACI não ter chegado a acordo sobre a redução das emissões. Em vez disso, a introdução do CORSIA centra-se principalmente nas compensações, sem garantia de qualidade, e só terá um estatuto juridicamente vinculativo a partir de 2027. Os principais membros da OACI não estão ainda empenhados em participar na fase voluntária.

O Parlamento preconiza a atribuição de um preço às emissões de carbono que assente numa base alargada e advoga a afetação das receitas do comércio de emissões a investimentos relacionados com o clima. Esta instituição solicitou que fossem adotadas medidas concretas, mormente um calendário, para a supressão progressiva de todas as subvenções aos combustíveis fósseis até 2020.

Durante as negociações com o Conselho, o Parlamento defendeu uma eliminação progressiva e total da utilização de gases fluorados numa série de novos sectores que dispõem de alternativas seguras e eficientes do ponto de vista energético e dos custos.

No âmbito de uma atualização anterior das emissões de CO₂ produzidas por automóveis de passageiros e veículos comerciais ligeiros, o Parlamento insistiu na introdução, com a maior brevidade possível, de um novo ciclo de ensaios à escala



mundial definido pelas Nações Unidas, por forma a permitir que a medição das emissões de CO₂ reflita as condições reais de condução.

Tendo em vista a conferência sobre o clima em Katowice (COP24), o Parlamento apelou, pela primeira vez, na sua [resolução de outubro de 2018](#) a um aumento de 55 % do objetivo de redução das emissões de GEE da UE para 2030. O Parlamento considerou ainda que os impactos irreversíveis mais profundos e prováveis de uma subida de 2 °C das temperaturas globais podem ser evitados se for atingido o objetivo mais ambicioso de 1,5 °C, o que exigiria que o aumento das emissões globais de GEE baixasse para um nível zero até 2050, o mais tardar; Por este motivo, instou igualmente a Comissão a propor uma estratégia ambiciosa de emissões nulas da UE até meados do século.

Em julho de 2018, o Parlamento aprovou uma [resolução sobre diplomacia climática](#), na qual destacou a responsabilidade da UE de assumir um papel de liderança na luta contra as alterações climáticas, bem como na prevenção de conflitos. O relatório salienta que as capacidades diplomáticas da UE devem ser reforçadas, para promover a luta contra as alterações climáticas a nível mundial, apoiar a aplicação do Acordo de Paris e prevenir os conflitos relacionados com as alterações climáticas.

Em novembro de 2019, o Parlamento Europeu [declarou uma situação de emergência climática](#) na Europa e instou todos os países da UE a assumirem o compromisso de alcançar emissões líquidas nulas de GEE até 2050. O Parlamento pretende igualmente que a Comissão garanta que todas as propostas legislativas pertinentes sejam plenamente alinhadas com o objetivo de limitar o aquecimento global a 1.5°C.

Em 8 de outubro de 2020, o Parlamento aprovou o seu mandato de negociação sobre a legislação da UE em matéria de clima, solicitando que o objetivo de redução das emissões para 2030 fosse aumentado para 60 %. O PE pretende ainda, que, na sequência de uma avaliação de impacto, que a Comissão proponha uma meta intermédia para 2040, de forma a garantir que a UE está no bom caminho para cumprir as suas metas para 2050. Por último, o Parlamento solicita que a UE e os Estados-Membros eliminem progressivamente todos os subsídios diretos e indiretos aos combustíveis fósseis até 31 de dezembro de 2025, o mais tardar.

Georgios Amanatidis
11/2020

