

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.1.2009  
COM(2009) 39 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO  
AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E  
SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**Rumo à celebração em Copenhaga de um acordo abrangente sobre as alterações  
climáticas**

{SEC(2009) 101}

{SEC(2009) 102}

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO  
AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E  
SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**Rumo à celebração em Copenhaga de um acordo abrangente sobre as alterações  
climáticas**

**1. RESUMO**

A conclusão com êxito, em Copenhaga, no final de 2009, das negociações internacionais que estão a decorrer sobre a problemática das alterações climáticas constitui uma prioridade fundamental da União Europeia. Uma vez adoptado o pacote Clima e Energia, a União Europeia deve agora intensificar os seus contactos com os países terceiros, no quadro da ONU e noutras instâncias.

A presente comunicação apresenta propostas concretas nesse sentido, incidindo em três aspectos essenciais: objectivos e medidas, financiamento e criação de um verdadeiro mercado mundial do carbono. Surge igualmente na sequência do convite, formulado no Conselho Europeu de Junho de 2008, com vista à apresentação de uma estratégia global relativa ao reforço dos fluxos financeiros e de investimento destinados tanto à atenuação das emissões como à adaptação.

Para que o aumento da temperatura média mundial não exceda 2 °C, relativamente aos níveis pré-industriais, é necessário que, em 2020, o grupo dos países desenvolvidos tenha reduzido as suas emissões em 30 %, tomando como referência o ano de 1990. A União Europeia deu o exemplo, ao comprometer-se a reduzir as suas emissões em 20 % até 2020, comparativamente a 1990, seja ou não celebrado um acordo internacional, o que representa, de longe, o compromisso mais ambicioso assumido por qualquer país ou grupo de países para o período após 2012.

A União Europeia está, porém, disposta a ir mais além e a subscrever um objectivo de redução das emissões em 30 %, no contexto de um acordo internacional suficientemente ambicioso e abrangente que preveja reduções comparáveis por parte dos países terceiros desenvolvidos, bem como a adopção de medidas adequadas pelos países em desenvolvimento. Este último grupo de países deve conter o crescimento das suas emissões, de modo a reduzi-las em 15-30 % relativamente aos níveis que se prevê que viriam a atingir se nada fosse feito em contrário. A adopção das medidas necessárias nos países em desenvolvimento exigirá recursos financeiros suplementares bastante significativos, que terão de ser gerados internamente nesses países, provir do mercado mundial do carbono ou resultar de contribuições dos países desenvolvidos. Na sua maior parte, os investimentos em causa terão efeitos benéficos a curto e a longo prazo, em termos de luta contra as alterações climáticas e de retoma económica, e o seu custo será sempre inferior ao da inacção.

É possível e desejável criar um mercado mundial do carbono interligando regimes comparáveis de comércio de licenças de emissão instituídos a nível nacional. Um mercado com tais características contribuirá para que a redução das emissões se processe com economia de custos. Para que, em 2015, o mercado abarque toda a OCDE e em 2020 seja

ainda mais amplo, a União Europeia deve adoptar uma política de aproximação aos países terceiros.

## 2. INTRODUÇÃO

O objectivo consensual da União Europeia é evitar que a temperatura média mundial aumente mais de 2 °C, relativamente aos níveis pré-industriais. Se o aumento exceder 2 °C, os problemas de falta de alimentos e de escassez de água agravar-se-ão e os episódios meteorológicos extremos tornar-se-ão mais frequentes, aumentando também substancialmente a ameaça a que tantos ecossistemas únicos estão sujeitos. Caso a tendência actual de emissões se mantenha, é provável que, em 2050, esse limite de 2 °C já tenha sido ultrapassado. De qualquer modo, evitar um aumento de temperatura superior a 2 °C já exigirá um esforço de adaptação considerável. Resultados recentes da investigação estão a levar um número cada vez maior de cientistas a defender que o nível atmosférico de gases com efeito de estufa seja estabilizado em valores da ordem de 350 ppmv de equivalente CO<sub>2</sub>, bastante inferiores aos anteriormente recomendados. É imperativo que em Copenhaga se obtenham resultados ambiciosos, que deixem em aberto a possibilidade de um nível de estabilização mais baixo.

Devido à inércia do sistema climático mundial, ignorar os avisos da comunidade científica terá consequências sem precedentes, dispendiosas e potencialmente ingeríveis. Por outro lado, conjugam-se circunstâncias para que as problemáticas das alterações climáticas, da segurança energética e da recessão económica em curso possam ser encaradas em simultâneo. A luta contra as alterações climáticas exigirá investimentos públicos e privados importantes e facilitará a transição para uma economia hipocarbónica, criando novas oportunidades de crescimento e de emprego e promovendo um desenvolvimento sustentável. Assiste-se em todo o mundo ao anúncio, por parte dos governos, de grandes programas destinados a incentivar investimentos hipocarbónicos, a promover a inovação e o crescimento e a reforçar a segurança energética. Foi o caso do plano de relançamento da economia europeia, adoptado recentemente. As medidas destinadas a fazer face à crise financeira podem contribuir para que se aproveite com sucesso a estreita margem que ainda resta para conseguir que o aumento da temperatura média mundial não vá além de 2 °C.

A **nível internacional**, o Plano de Acção aprovado em Bali em 2007 deu início a um processo com vista à celebração, na conferência da ONU que se realizará em Copenhaga em Dezembro próximo, de um novo acordo internacional sobre as alterações climáticas para o pós-2012. Importa que esse acordo defina novos objectivos e medidas concretos de redução das emissões de gases com efeito de estufa e que crie condições de desenvolvimento sustentáveis, através do reforço da capacidade dos países para se adaptarem às consequências inevitáveis das alterações climáticas de maneiras que também estimulem a inovação e o crescimento económico, reduzam a pobreza e possibilitem o acesso a serviços de energia com sustentabilidade (a chamada «perspectiva comum»). Na sequência da conferência que a ONU organizou em Poznan, em Dezembro de 2008, o debate deu lugar a negociações plenas.

A **nível nacional**, os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento estão a intensificar os seus esforços, assistindo-se à definição de objectivos e à constituição de mercados do carbono. Em Dezembro passado, a União Europeia adoptou o ambicioso pacote Clima e Energia, que prevê medidas concretas com vista ao cumprimento do objectivo europeu, estabelecido autonomamente, de reduzir as emissões comunitárias de gases com efeito de estufa para níveis inferiores em 20 % aos de 1990 no horizonte de 2020 e alarga e aperfeiçoa o regime comunitário de comércio de licenças de emissão. O novo governo dos Estados

Unidos da América atribuiu elevada prioridade à luta contra as alterações climáticas. Por outro lado, também a Austrália anunciou compromissos de médio prazo no quadro das alterações climáticas, com especial ênfase para o comércio de licenças de emissão. Estes regimes de comércio de licenças podem constituir o núcleo de um verdadeiro mercado mundial do carbono.

### **3. OBJECTIVOS E MEDIDAS**

Para que haja uma probabilidade razoável de que a temperatura média mundial não aumente mais de 2 °C, é imprescindível que, em 2050, as emissões de gases com efeito de estufa à escala mundial tenham sido reduzidas a menos de 50 % do que representaram em 1990. Além disso, as emissões desses gases a nível planetário, não consideradas as emissões geradas pelo uso dos solos, pela reafecção de solos e pela silvicultura, terão de atingir o seu máximo antes de 2020. Cabe aos países desenvolvidos liderar o processo com vista ao cumprimento destes objectivos e provar a exequibilidade e a viabilidade financeira de uma economia hipocarbónica. É igualmente essencial que, dos países em desenvolvimento, em especial dos economicamente mais avançados, venham contribuir significativamente, pois as emissões de muitos deles estão a atingir rapidamente níveis importantes. Para o efeito, haverá que reforçar consideravelmente a cooperação, de modo a assegurar as capacidades, tecnologias e financiamentos necessários.

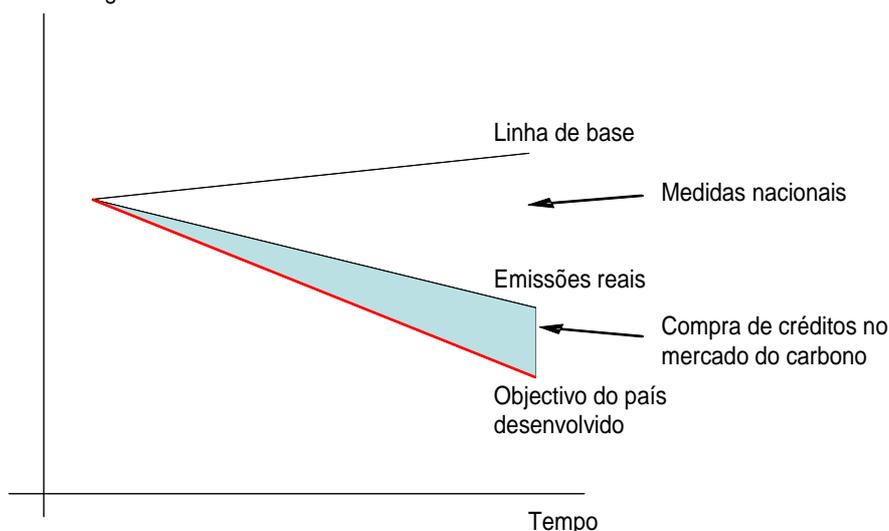
#### **3.1. Novos objectivos de redução das emissões de gases com efeito de estufa a estabelecer pelos países desenvolvidos**

Espera-se que o acordo de Copenhaga consagre novos compromissos absolutos de redução das emissões, a assumir pelos países desenvolvidos em relação ao conjunto da sua economia. A União Europeia deu o exemplo, ao comprometer-se, autonomamente, a reduzir as suas emissões em 20 % até 2020, comparativamente a 1990, o que representa, de longe, o compromisso mais ambicioso assumido por qualquer país ou grupo de países para o período após 2012. A União Europeia está, porém, disposta a ir mais além e a subscrever um objectivo de redução das emissões em 30 %, no contexto de um acordo internacional ambicioso e abrangente que preveja reduções comparáveis por parte dos países terceiros desenvolvidos, bem como contributos adequados dos países em desenvolvimento economicamente mais avançados, na medida das suas responsabilidades e capacidades.

A União Europeia propôs que o grupo dos países desenvolvidos reduza colectivamente as suas emissões numa proporção compatível com o objectivo dos 2 °C. Segundo o quarto relatório de avaliação elaborado pelo Grupo Intergovernamental «Alterações Climáticas» (IPCC), isso exigiria que, em 2020, os países desenvolvidos tivessem reduzido as suas emissões numa percentagem compreendida entre 25 % e 40 % e que, em 2050, essa redução tivesse atingido 80 % a 95 %. Para conseguirem cumprir os seus objectivos de redução das emissões, os países desenvolvidos teriam, em parte, de tomar medidas nos próprios países e, em parte, de utilizar créditos resultantes de reduções de emissões obtidas em países em desenvolvimento, como se mostra na figura 1.

**Figura 1: Emissões de países desenvolvidos**

Emissões de gases com efeito de estufa



O objectivo colectivo dos países desenvolvidos deve ser repartido de um modo equitativo, que assegure que o esforço de cada um deles seja comparável ao dos outros. Os parâmetros fundamentais a considerar são os seguintes:

- PIB por habitante: reflecte a capacidade do país para financiar reduções de emissões a nível nacional e para comprar créditos provenientes da redução de emissões a países em desenvolvimento;
- Emissões de gases com efeito de estufa por unidade do PIB: indica o potencial de redução das emissões desses gases do país em causa;
- Tendência na evolução das emissões de gases com efeito de estufa no período 1990-2005: permite atender às medidas de redução das emissões anteriormente tomadas a nível nacional;
- Tendências demográficas no período 1990-2005: permite ter em conta o nexu entre a população do país e as emissões totais de gases com efeito de estufa.

Para determinar novos contributos para o esforço mundial de redução das emissões após 2012, deve utilizar-se como ponto de referência histórico o ano de 1990, que o Protocolo de Quioto convencionou como ano-base. O esforço total dos países desenvolvidos deve corresponder a uma redução de 30 %, a atingir até 2020, em relação a 1990. Para determinar os objectivos de emissões futuros de cada país, poderiam utilizar-se anos mais recentes, beneficiando assim de dados estatísticos mais rigorosos, como fez a União Europeia no seu pacote Clima e Energia, que se baseou no ano de 2005. Importa, porém, que não se recorra a esta possibilidade para diminuir o esforço de redução das emissões.

Não devem ser apenas os países a quem cabe cumprir objectivos no quadro do Protocolo de Quioto a assumir compromissos vinculativos de redução das emissões. No quadro do Acordo de Copenhaga, devem assumir compromissos de redução das emissões pelo menos todos os países constantes do anexo I da Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas, todos os países da OCDE e todos os Estados-Membros da União Europeia, bem como os países candidatos e candidatos potenciais à adesão.

Ao estabelecerem-se objectivos para o pós-2012, haverá que ter em conta os excedentes ainda existentes de direitos de emissão obtidos antes de 2012, para garantir que o objectivo dos 30 % seja cumprido graças a reduções reais posteriores a 2012. Analogamente, as regras aplicáveis ao uso dos solos, à reafecção de solos e à silvicultura não devem comprometer a integridade ambiental daquele objectivo. Torna-se necessário melhorar a monitorização, declaração e verificação das reduções de emissões, bem como as avaliações críticas *inter pares* de que as políticas de luta contra as alterações climáticas são objecto periodicamente.

### **3.2. Medidas destinadas a conter o aumento das emissões de gases com efeito de estufa nos países em desenvolvimento**

É cada vez mais evidente que os países que mais sofrerão os efeitos das alterações climáticas serão os países em desenvolvimento, que se verão confrontados com diversos problemas, como inundações, seca e desflorestação. Portanto, embora os países desenvolvidos devam continuar a liderar o processo de redução das emissões, nomeadamente no futuro imediato, os países em desenvolvimento também têm todo o interesse em contribuir para o cumprimento do objectivo dos 2 °C.

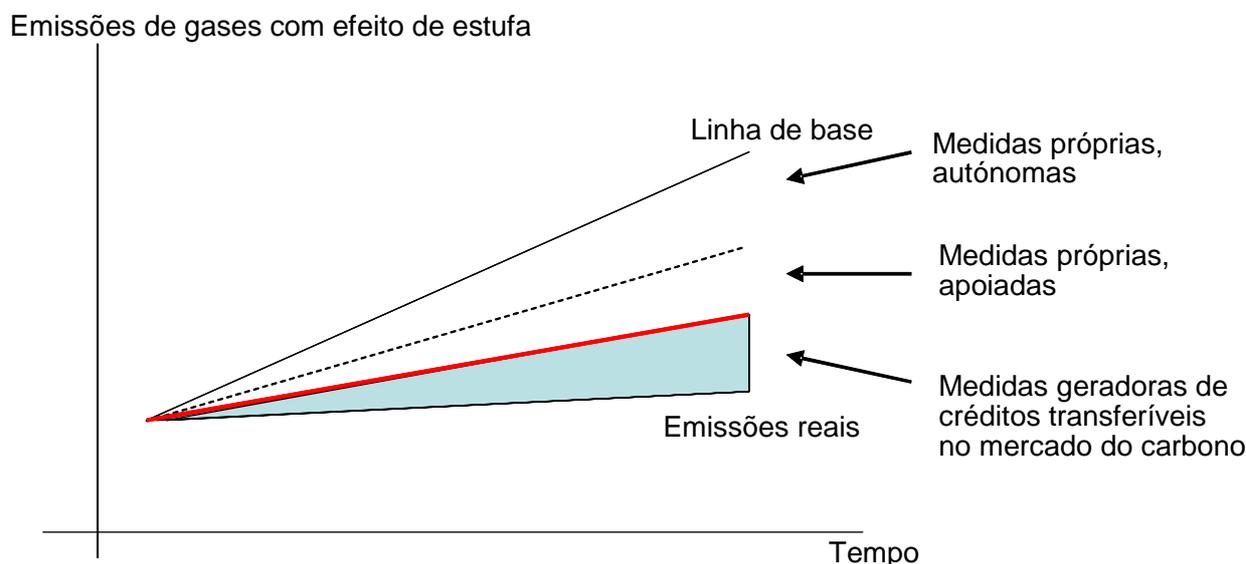
Porém, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos países em desenvolvimento estão a aumentar rapidamente e, se não forem tomadas medidas que contrariem esta tendência, acabarão por neutralizar os esforços dos países desenvolvidos com vista à redução das suas próprias emissões. Um relatório científico recente indica que, para se cumprir o objectivo dos 2 °C, os países em desenvolvimento terão de tomar medidas, adequadas a cada país, que, em 2020, tenham limitado o aumento das emissões de gases com efeito de estufa, no conjunto desses países, a níveis 15-30 % inferiores à linha de base. Estas estimativas não têm em conta as reduções de emissões que dêem lugar à transferência de créditos de carbono para os países desenvolvidos (ver a figura 2). Há que tomar medidas adequadas, como acima se refere, para reduzir rapidamente as emissões resultantes da desflorestação nas zonas tropicais. Em 2020, a desflorestação tropical bruta deve ter sido reduzida a pelo menos 50 % dos níveis actuais e em 2030 deve ter-se posto cobro à perda de coberto florestal no planeta.

Pelo facto de os países em desenvolvimento se encontrarem em vários estádios de desenvolvimento e de as circunstâncias nacionais nesses países serem diversificadas, são necessárias medidas diferenciadas e graus de ambição adaptados. Pode recorrer-se para o efeito às estratégias nacionais de luta contra as alterações climáticas. Nos últimos anos, alguns países em desenvolvimento, designadamente a China, a Índia, a África do Sul e o Brasil, definiram estratégias de atenuação nacionais no contexto do desenvolvimento. É desejável que os países referidos e outros países em desenvolvimento economicamente mais avançados actualizem as suas estratégias em 2009, definindo o grau geral de ambição que adoptam até 2020.

Importaria que, no âmbito do Acordo de Copenhaga, todos os países em desenvolvimento, excepto os países menos avançados, se comprometessem a adoptar, até ao final de 2011, estratégias de desenvolvimento hipocarbónicas. Essas estratégias devem definir vias credíveis de limitação das emissões de cada país através da adopção de medidas de atenuação, adequadas a cada um deles, que incidam em todos os grandes sectores emissores, em especial o sector termoeléctrico, o sector dos transportes, as principais indústrias grandes consumidoras de energia e, quando se justifique, o sector florestal e o sector agrícola. As estratégias em causa devem indicar os apoios que serão necessários para pôr em prática as medidas propostas que impliquem custos suplementares que o próprio país não possa

suportar. O acesso a apoios internacionais para medidas de atenuação deve estar subordinado à definição prévia de estratégias de desenvolvimento hipocarbónicas que estejam assentes em bases sólidas e sejam verificáveis. Para estarem em condições de elaborar e executar tais estratégias, muitos países em desenvolvimento, além de apoio financeiro, irão necessitar de reforçar as suas capacidades.

**Figura 2: Emissões de países em desenvolvimento**



Será mais fácil debater estratégias, propostas de acção e apoios concretos se se dispuser de uma análise técnica independente, que também permitirá que se estabeleçam metas suficientemente ambiciosas. As alternativas de atenuação podem ser analisadas e definidas numa perspectiva sectorial, tendo em conta a informação técnica prestada pelo sector privado. Espera-se que o novo Mecanismo Facilitador do Apoio à Atenuação venha possibilitar que, com base numa avaliação técnica, se identifiquem os mecanismos de apoio bilaterais e multilaterais que mais se adequem às medidas propostas. Através desse mecanismo, também deve ser possível determinar se o grau geral de ambição de um plano se ajusta à capacidade de acção do país em causa e é compatível com a redução de emissões que os países em desenvolvimento devem conseguir, entre todos, em relação à linha de base. Se for caso disso, poderá recorrer-se ao mesmo mecanismo para explorar possibilidades de aumento do grau de ambição.

As medidas tomadas por países em desenvolvimento devem ser inscritas num registo internacional que, medida a medida, mostre os benefícios de atenuação que, recorrendo a métodos transparentes e fiáveis de medição, declaração e verificação, se possa concluir que delas decorrem. Os esforços de atenuação efectuados pelo grupo dos países em desenvolvimento no seu conjunto serão examinados na conferência da ONU sobre as alterações climáticas, podendo na mesma ocasião vir a decidir-se solicitar a esses países que intensifiquem o seu esforço de atenuação e pedir aos países desenvolvidos que aumentem o seu apoio.

### **3.3. Emissões da aviação e do transporte marítimo internacionais e gases fluorados**

*Aviação e transporte marítimo internacionais*

A aviação e o transporte marítimo internacionais emitem grandes quantidades de gases com efeito de estufa e as emissões estão a crescer rapidamente em ambos os sectores. Porém, embora a Comissão considere que também deve atender-se às emissões destes dois sectores, nenhum deles é ainda tido em conta no quadro internacional de luta contra as alterações climáticas.

Importa que, no quadro do Acordo de Copenhaga, a Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas estabeleça objectivos de redução do impacto climático de ambos os sectores para níveis inferiores aos de 2005, até 2020, e, na fase seguinte, para níveis substancialmente inferiores aos de 1990, no horizonte de 2050. Para limitar o impacto climático da aviação e do transporte marítimo internacionais, há que tomar medidas à escala mundial, pois é essa a escala em que tais actividades se processam. Cabe à Organização da Aviação Civil Internacional e à Organização Marítima Internacional facilitar a elaboração e a adopção dessas medidas até ao final de 2010. A adopção de medidas assentes nos mecanismos de mercado, como o comércio de licenças de emissão, é um meio de garantir que a redução das emissões se processe com economia de custos. Ao adoptarem-se medidas de redução das emissões, deve ter-se em conta a possibilidade de, no cômputo geral, o resultado da sua aplicação em regiões isoladas, ilhas distantes e países menos avançados ser desvantajoso. Se, até ao final de 2010, não se chegar a um acordo no âmbito daquelas duas organizações, as emissões da aviação e do transporte marítimo internacionais passarão a ser contabilizadas nos totais nacionais a título do Acordo de Copenhaga, o que contribuirá para a comparabilidade de esforços entre todos os países desenvolvidos.

A União Europeia incluiu as emissões de CO<sub>2</sub> geradas pela aviação no seu regime de comércio de licenças de emissão. No que respeita ao transporte marítimo, estão a ser examinadas várias medidas assentes nos mecanismos de mercado. Se não for possível chegar a um acordo relativamente à adopção de regras à escala mundial que permitam efectivamente reduzir as emissões de gases com efeito de estufa geradas por este sector, a União Europeia deve procurar obter um acordo sobre tais medidas a nível comunitário.

#### *Gases fluorados*

A eliminação acelerada dos HCFC na próxima década, ao abrigo do Protocolo de Montreal, pode fazer aumentar rapidamente as emissões de HFC, muitos dos quais têm um efeito de estufa muito intenso. É importante que o Acordo de Copenhaga compreenda um convénio internacional relativo à redução das emissões de HFC. Tal incentivaria a indústria a intensificar as suas actividades de investigação e desenvolvimento no campo dos HFC com baixo potencial de aquecimento global, assim como no domínio das alternativas sem HFC.

#### **4. FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO HIPOCARBÓNICO E DE MEDIDAS DE ADAPTAÇÃO**

Para que o acordo abrangente que se pretende adoptar em Copenhaga possa ser aplicado, são necessários meios financeiros adequados. O Acordo de Copenhaga deve garantir que os objectivos estabelecidos para lutar contra as alterações climáticas sejam cumpridos com economia de custos, em especial na conjuntura económica actual. A análise efectuada pela Comissão mostrou que um verdadeiro mercado mundial do carbono pode reduzir substancialmente custos nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento, embora seja necessário reforçar, reorientar e otimizar os recursos financeiros e o investimento. A arquitectura financeira internacional de apoio ao esforço de luta contra as alterações

climáticas deve assentar em princípios de bom governo e de máxima eficácia, adequação, eficiência, equidade, responsabilidade, coerência e previsibilidade. Ao nível da afectação de recursos financeiros, o Acordo de Copenhaga deve dar prioridade a medidas de atenuação eficazes, através de incentivos ao desempenho, e, no caso dos países em desenvolvimento, a medidas de adaptação. Constituem fontes potenciais no plano financeiro, por exemplo, financiamentos privados ou públicos, bem como subvenções e empréstimos concedidos no contexto de iniciativas internacionais, bilaterais ou multilaterais. As contribuições originárias da União Europeia serão constituídas por fundos comunitários e por fundos provenientes dos Estados-Membros. Os instrumentos de financiamento e as instituições financeiras a que se recorra para lutar contra as alterações climáticas devem inscrever-se numa óptica de coerência e complementaridade com os organismos e instituições financeiras internacionais já existentes e ter em conta o debate em curso acerca dos papéis e responsabilidades respectivos.

#### **4.1. Financiamento de medidas de redução das emissões**

##### *A nível mundial*

O investimento na redução das emissões a nível mundial terá de crescer todos os anos. Segundo estudos recentes do Centro Comum de Investigação e de outros institutos independentes, o investimento suplementar líquido a nível mundial atingirá em 2020 cerca de 175 000 milhões de euros. Prevê-se que mais de metade desse montante tenha de ser investido em países em desenvolvimento, incluindo o sector florestal. Os investimentos em domínios como a eficiência energética e as tecnologias hipocarbónicas estimularão a inovação e o crescimento e reforçarão a poupança de energia e a segurança energética. Os investimentos destinados a reduzir a desflorestação contribuirão para proteger a biodiversidade a nível mundial e para um desenvolvimento sustentável a longo prazo a nível local. As verbas para estes fins não podem deixar de ser comparadas com os custos da inacção, que, segundo o relatório Stern, representariam entre 5 % e 20 % do PIB mundial.

##### *Nos países em desenvolvimento*

As estratégias nacionais de desenvolvimento hipocarbónico terão de estimar os custos de investimento suplementares líquidos da atenuação e de indicar as opções, necessariamente viáveis, de política de financiamento e de medidas de atenuação que foram tomadas para potenciar esses investimentos.

As fontes de financiamento a que os países em desenvolvimento podem recorrer são as seguintes:

- **Internas:** Até 2020, as medidas constantes das estratégias nacionais de desenvolvimento hipocarbónico implicarão, na sua maior parte, poucos custos suplementares ou serão mesmo rentáveis a médio prazo, mas exigirão investimentos iniciais. Por exemplo, estima-se que mais de metade das reduções de emissões no sector da energia sejam realizáveis através de medidas de eficiência energética. Terão de ser essencialmente o sector privado e as famílias a financiar essas medidas, mas os governos poderão favorecer o investimento através de políticas de incentivo, que farão crescer substancialmente o investimento de origem nacional e estimularão um crescimento económico com segurança energética. Através de programas de crédito internacionais, poderá facilitar-se o acesso a capitais privados internacionais.
- **Externas:** As estratégias de desenvolvimento hipocarbónico terão de indicar medidas de atenuação que não se limitem a ser opções de baixo custo com

rentabilidade a curto prazo e que exijam financiamentos que transcendam a capacidade financeira do país em causa. Para financiar o custo suplementar desses investimentos, haverá que recorrer a toda a gama de fontes de financiamento e a mecanismos inovadores, designadamente fundos públicos e mecanismos internacionais de transacção de créditos de carbono. Estima-se que esses mecanismos de transacção de créditos permitam financiar pelo menos um terço dos investimentos suplementares nos países em desenvolvimento.

#### **4.2. Medidas de adaptação às alterações climáticas inevitáveis e financiamento dessas medidas**

Importa que o Acordo de Copenhaga estabeleça um quadro de acção para medidas de adaptação, o qual deve consagrar o seguinte:

- A necessidade de todos se adaptarem: Os mais vulneráveis e os mais pobres devem ser ajudados. Só a previsão, com antecedência suficiente, dos efeitos indesejáveis potenciais e realização das adaptações necessárias poderão evitar prejuízos muito graves.
- A integração sistemática de medidas de adaptação nas estratégias nacionais: Este compromisso deve ser assumido tanto pelos países desenvolvidos como pelos países em desenvolvimento.
- O aperfeiçoamento dos instrumentos utilizados para definir e executar as estratégias de adaptação: São de referir as metodologias e tecnologias de adaptação, o reforço de capacidades e a intensificação do papel do processo da Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas através da mobilização das partes interessadas, incluindo as organizações internacionais, e de maior coordenação na gestão dos riscos e na redução do risco de catástrofe.

Para partilhar experiências, a União Europeia deve recomendar que, no âmbito da referida Convenção-Quadro, seja constituído um grupo técnico «Adaptação». Todos os países devem elaborar estratégias nacionais de adaptação de características abrangentes. Para serem eficazes, as políticas de adaptação terão de transcender as necessidades urgentes e imediatas nesse domínio. Haverá que passar dos projectos específicos a uma perspectiva estratégica de longo prazo, integrada na estratégia geral de planeamento e desenvolvimento do país. Será útil a experiência adquirida nesta área no quadro da Aliança Global contra as Alterações Climáticas. Deve ser prestado apoio financeiro e tecnológico aos países mais vulneráveis, em especial os países menos avançados e os pequenos estados insulares em desenvolvimento.

O custo do reforço de capacidades e das medidas prioritárias nos países mais vulneráveis poderá, em grande medida, ser coberto pelo Fundo de Adaptação já existente. Porém, embora as estimativas do custo suplementar da adaptação sejam muito divergentes, não restam dúvidas de que o Fundo de Adaptação será insuficiente para financiar as medidas correspondentes em todos os países em desenvolvimento. Haverá, portanto, que recorrer a fontes de financiamento inovadoras para responder às necessidades de adaptação. Tal como no caso da atenuação, as possibilidades de financiamento devem ser ajustadas ao investimento real. Em 2030, segundo o secretariado da já referida Convenção-Quadro, o custo da adaptação em todos os países em desenvolvimento representará 23 000 a 54 000 milhões de euros anuais. Um grande número de primeiras medidas poderá mesmo traduzir-se numa redução de custos no conjunto da economia, como é o caso das medidas destinadas a racionalizar a utilização dos recursos hídricos nas zonas onde esses recursos irão escassear. Para

complementar os mecanismos de financiamento já utilizados em caso de catástrofe natural relacionada com fenómenos climáticos, deve explorar-se a possibilidade de se constituir um fundo de seguros multilateral. A Comissão Europeia participa já na orientação desse tipo de regimes.

#### **4.3. Financiamento, à escala mundial, de actividades de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração**

É preciso dar um impulso forte à investigação, ao desenvolvimento tecnológico e à demonstração no domínio das tecnologias hipocarbónicas e das tecnologias de adaptação em todos os sectores e actividades económicos. Para o efeito, deve atender-se às necessidades indicadas nas estratégias nacionais de desenvolvimento hipocarbónico e às avaliações realizadas no quadro do Mecanismo Facilitador do Apoio à Atenuação. Entre as diversas possibilidades, contam-se o reforço de capacidades, a cooperação científica e tecnológica, a redução dos entraves ao acesso aos mercados de bens e serviços ambientais e uma melhor coordenação da investigação a nível mundial.

Todas estas actividades exigirão financiamentos públicos suplementares. É desejável que, a nível mundial, as actividades de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração no sector da energia pelo menos dupliquem até 2012 e que, em 2020, representem já pelo menos o quádruplo do nível actual, devendo ser claramente reorientadas para tecnologias hipocarbónicas, em especial ligadas ao aproveitamento de fontes de energia renováveis. Será igualmente necessário reforçar, a nível internacional, a investigação no domínio do impacto das alterações climáticas, assim como da adaptação e das possibilidades alternativas de atenuação. O Acordo de Copenhaga deve incluir um compromisso nesse sentido. É importante que a Comissão e os Estados-Membros procurem incentivar, de modo coerente e em todos os sectores, a cooperação científica e tecnológica internacional em todas as actividades de investigação relacionadas com as alterações climáticas, designadamente no que respeita às tecnologias hipocarbónicas.

Para acelerar o desenvolvimento dessas tecnologias, que têm uma importância estratégica, e dinamizar a implantação das mesmas, a União Europeia tem em execução o Plano Estratégico Europeu para as Tecnologias Energéticas (plano SET). Em conformidade com os seus grandes objectivos no domínio da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da demonstração, a União Europeia também prevê a criação, no âmbito do Instituto Europeu de Inovação e de Tecnologia (EIT), de uma das suas primeiras Comunidades de Conhecimento e Inovação, dedicada à atenuação e à adaptação no contexto das alterações climáticas. Em aplicação das novas disposições do regime comunitário de comércio de licenças de emissão, reservaram-se 300 milhões de licenças para incentivar a construção de instalações de demonstração (captura e armazenagem geológica de carbono) e o desenvolvimento de tecnologias inovadoras de aproveitamento de fontes de energia renováveis. Além disso, a Comissão está a elaborar uma comunicação sobre o financiamento de tecnologias hipocarbónicas.

Por fim, há que intensificar esforços, nomeadamente educativos, em todas as suas formas, para compreender melhor a evolução do clima e as consequências das alterações climáticas na sociedade, na economia e nos ecossistemas.

#### **4.4. Fontes de financiamento internacional inovadoras**

Os países desenvolvidos disponibilizarão recursos através de financiamentos públicos e dos mecanismos de crédito de carbono. Os financiamentos públicos devem ser comparáveis e

assentar no princípio do poluidor-pagador e na capacidade económica de cada país. O nível desses financiamentos deve ser negociado e constituir parte integrante do Acordo de Copenhaga.

No que respeita a fontes de financiamento inovadoras, destacam-se duas alternativas. A primeira consistiria em determinar a dotação financeira anual de cada país desenvolvido por aplicação de uma fórmula acordada, que poderia basear-se numa combinação do princípio do poluidor-pagador (quantidade total de emissões autorizada) com a capacidade contributiva do país (PIB/habitante). A segunda passaria pela constituição de uma reserva de emissões, na qual seria integrada uma determinada percentagem das emissões autorizadas a cada país desenvolvido. As emissões em reserva seriam sujeitas a licitação por parte dos Estados, a nível internacional. A percentagem em questão poderia aumentar progressivamente, em função do PIB por habitante.

A primeira possibilidade permitiria conhecer com exactidão o montante total de dotações. Cada país poderia constituir a sua dotação e utilizá-la depois de modo descentralizado, utilizando os canais bilaterais e multilaterais existentes. Seria, porém, necessário dispor de um sistema fiável e transparente de acompanhamento, comunicação e verificação desses financiamentos públicos suplementares destinados à luta contra as alterações climáticas. Para garantir o respeito dos compromissos financeiros dos Estados, poderia retirar-se um número correspondente de direitos de emissão aos países que não disponibilizassem o montante acordado. A segunda possibilidade não permitiria necessariamente prever o montante do financiamento disponível, pois, em alternativa, os Estados poderiam recorrer também a créditos de carbono a título do mecanismo «Desenvolvimento Limpo». Além disso, seria necessário dispor de uma estrutura de governo centralizada a nível da ONU, para que se pudessem organizar os leilões, fixar as prioridades de financiamento e canalizar os fundos destinados à atenuação e à adaptação.

Ao nível da União Europeia, o leilão das licenças disponíveis a título do regime comunitário de comércio de licenças de emissão gerará montantes suplementares consideráveis de receitas públicas. Tanto num caso como noutro, no que respeita às duas possibilidades inovadoras, os Estados-Membros poderiam utilizar parte dessas receitas para cumprir as suas obrigações financeiras internacionais no quadro do futuro acordo sobre as alterações climáticas.

Poderiam associar-se a ambos os instrumentos financiamentos provenientes de um instrumento de âmbito mundial aplicável à aviação e ao transporte marítimo internacionais (ou seja, os montantes gerados pelo leilão de licenças obtidas a título de um regime mundial de limitação de emissões e de comércio de licenças de emissão nesses sectores).

Importaria ainda reflectir sobre o modo como os países em desenvolvimento, com excepção dos países menos avançados e dos pequenos estados insulares em desenvolvimento, poderiam participar e ir aumentando gradualmente a sua participação no esforço de financiamento, em função da sua capacidade financeira.

#### **4.5. Financiamento de medidas atempadas**

O reforço de capacidades, de modo a garantir a capacidade institucional de mobilização necessária para que os processos de redução de emissões e de adaptação decorram com racionalidade, constituirá um factor determinante nos primeiros anos após a celebração do novo acordo.

Quanto mais cedo se tomarem medidas, mais suave será a adaptação e a transição para uma economia hipocarbónica. A União Europeia deve explorar a possibilidade de criar um mecanismo de antecipação que permita disponibilizar rapidamente fundos substanciais aos países em desenvolvimento mais vulneráveis e mais pobres. Esse mecanismo serviria de ponte no período de transição, a decorrer entre 2010 e a aplicação plena da nova arquitectura financeira resultante do Acordo de Copenhaga. O mecanismo proposto (Mecanismo Global de Financiamento da Luta contra as Alterações Climáticas, em inglês GCFM) assentaria na emissão de obrigações e permitiria financiar rapidamente medidas prioritárias de luta contra as alterações climáticas. Os fundos gerados possibilitariam, nomeadamente, responder de imediato e com ganhos apreciáveis (por exemplo, a redução do risco de catástrofe) a necessidades de adaptação urgentes. Uma parte desses fundos poderia servir para apoiar acções de atenuação, designadamente acções geradoras de sinergias entre a atenuação e a adaptação, como a redução das emissões provocadas pela desflorestação. Se os Estados-Membros garantirem as dotações necessárias, espera-se que o mecanismo GCFM mobilize cerca de 1000 milhões de euros por ano no período 2010-2014.

#### **4.6. Governo dos fluxos financeiros internacionais destinados à luta contra as alterações climáticas**

Uma vez que as fontes de financiamento da adaptação e da atenuação serão previsivelmente diversificadas, será necessário melhorar a coordenação e a cooperação. A organização de um fórum de alto nível dedicado ao financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas permitiria reunir numa única instância os grandes decisores dos sectores público e privado e as instituições financeiras internacionais. Esse fórum, ao qual competiria examinar a disponibilidade de fundos e os gastos e recomendar aperfeiçoamentos com regularidade, trabalharia em estreita cooperação com o já referido Mecanismo Facilitador do Apoio à Atenuação.

### **5. ATENUAÇÃO DAS EMISSÕES DE GASES COM EFEITO DE ESTUFA E GERAÇÃO DE RECEITAS NUM MERCADO MUNDIAL DO CARBONO**

#### **5.1. Regimes nacionais de limitação das emissões e de comércio de licenças de emissão**

Os regimes nacionais de limitação das emissões e de comércio de licenças de emissão são dos instrumentos mais prometedores de que os países dispõem para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, nomeadamente nos sectores cujos emissores tenham uma certa dimensão. O facto de estabelecerem limites máximos para as emissões constitui garantia de eficácia ambiental. Por outro lado, respeitam o princípio da economia de custos, graças à flexibilidade associada ao comércio de licenças de emissão. Os mercados nacionais do carbono podem e devem ser interligados de modo a constituir-se um verdadeiro mercado mundial, que permitirá reduzir os custos da atenuação. O Acordo de Copenhaga pode favorecer a constituição desse novo mercado do carbono fixando objectivos mundiais e por país.

A União Europeia dispõe de experiência pioneira neste domínio, que lhe foi conferida pelo facto de ter instituído o regime mais vasto de limitação das emissões e de comércio de licenças de emissão actualmente existente no mundo (o regime comunitário de comércio de licenças). O regime da União Europeia está a despertar cada vez mais interesse numa série de países terceiros desenvolvidos. Paralelamente às negociações no quadro da ONU, a União

Europeia deve pugnar por que, até 2015, seja criado um mercado do carbono que abarque toda a OCDE e possua a necessária solidez. Esse mercado seria posteriormente alargado, o mais tardar em 2020, aos países em desenvolvimento economicamente mais avançados.

Assumirá especial importância nesse desiderato o estabelecimento de contactos activos com o novo governo e os novos legisladores dos Estados Unidos da América. O presidente Obama já manifestou a intenção de pôr em prática um regime nacional sólido de limitação das emissões e de comércio de licenças de emissão. A Comissão proporá a criação de um grupo de trabalho UE-EUA dedicado à concepção de mercados do carbono. Importará encetar processos bilaterais análogos com outros países desenvolvidos e com os países em desenvolvimento economicamente mais avançados.

Os países em desenvolvimento terão de participar cada vez mais no esforço mundial de atenuação e, por conseguinte, devem ir progressivamente adoptando e pondo em prática regimes nacionais de limitação das emissões e de comércio de licenças de emissão que lhes permitam rentabilizar melhor as medidas que tomarem. A União Europeia deve ajudar os países em desenvolvimento que manifestem esse interesse a adquirir experiência no comércio de licenças de emissão, nomeadamente no que respeita à criação de estruturas de governo eficazes e de instituições nacionais fortes e ao reforço das capacidades desses países no domínio da monitorização e declaração de emissões. Devem consultar-se sobre esta matéria o sector privado e outras partes interessadas.

## **5.2. Aperfeiçoamento dos mecanismos de compensação no quadro da ONU**

Os países em desenvolvimento podem participar no mercado do carbono através do mecanismo «Desenvolvimento Limpo» do Protocolo de Quioto, que foi concebido como mecanismo de compensação ligado à execução de projectos. O mecanismo em apreço permite que esses países vendam créditos correspondentes a reduções de emissões associadas a projectos específicos. Os países desenvolvidos podem comprar esses créditos para cumprirem os seus objectivos nacionais de redução de emissões. Os projectos no âmbito do mecanismo «Desenvolvimento Limpo» permitem financiar tecnologias limpas nos países em desenvolvimento e reforçar capacidades para as políticas desses países no domínio da luta contra as alterações climáticas.

Para garantir que grande parte da redução de emissões atribuída à União Europeia seja conseguida na própria União Europeia e para melhorar a integridade ambiental, o regime comunitário de limitação das emissões e de comércio de licenças de emissão estabelece critérios quantitativos e qualitativos para restringir o recurso a créditos adquiridos a título do mecanismo «Desenvolvimento Limpo». Este mecanismo deve ser objecto de uma reforma no contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas, para que apenas sejam atribuídos créditos a projectos que permitam de facto obter reduções suplementares e se destaquem das alternativas de baixo custo. Por outro lado, os países em desenvolvimento economicamente mais avançados e os sectores económicos mais competitivos devem ser gradualmente excluídos do mecanismo «Desenvolvimento Limpo», como se disse vocacionado para projectos, passando a ser-lhes aplicável um mecanismo sectorial, assente num mercado de créditos de carbono. Mecanismos desse tipo podem dar um bom contributo para o desenvolvimento e a implantação de tecnologias hipocarbónicas nos países em desenvolvimento e preparam o caminho para a criação de regimes de limitação das emissões e de comércio de licenças de emissão. Para garantir uma transição coerente, a União Europeia deve encontrar uma plataforma de entendimento com os Estados Unidos da América

e outros países que tenham estabelecido esse tipo de regimes e que gerem uma procura coordenada de créditos de compensação.

## **6. O ACORDO DE COPENHAGA COMO BASE PARA POLÍTICAS A LONGO PRAZO**

A União Europeia deve velar por que o Acordo de Copenhaga estabeleça as bases de um quadro internacional a longo prazo que, orientando-se pelo conhecimento científico, eleve o patamar de ambição e preveja um maior contributo dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento para o esforço a empreender. O acordo deve, portanto, prever expressamente a reavaliação periódica da evolução geral, assim como da adequação dos compromissos e medidas, incluindo uma reavaliação geral em 2016. Haverá então que ajustar o objectivo central estabelecido a nível mundial, em função dos dados científicos mais recentes de que na ocasião se disponha, e que adaptar os compromissos a médio prazo, as medidas e os fluxos financeiros com base nesses dados. Se, quando da reavaliação geral do acordo em 2016, se verificar que os esforços de atenuação conjugados dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento são insuficientes, a Conferência da ONU sobre as Alterações Climáticas deve estabelecer novos graus de ambição nacionais, para o período subsequente de compromissos.

## **7. PRÓXIMAS ETAPAS E CONCLUSÕES**

Nos próximos meses, a União Europeia terá de mobilizar todos os recursos disponíveis para estabelecer um diálogo permanente e cooperar estreitamente com os países terceiros. Um dos aspectos fundamentais das negociações de 2009 será assegurar que os países desenvolvidos envidem esforços adequados e comparáveis e que os países em desenvolvimento prestem um contributo significativo, contando para isso com o apoio dos primeiros. Isto é essencial para garantir eficácia ambiental ao nível do planeta e para evitar os problemas de competitividade que têm sido evocados. Nos contactos bilaterais no quadro da Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas, assim como nas próximas reuniões do G8, em futuras iniciativas no âmbito do processo «Principais Economias» e no debate bilateral entre a União Europeia e os países terceiros mais relevantes neste contexto, importará reflectir sobre os contributos concretos dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento para o Acordo de Copenhaga. Na sequência de todo esse debate, os países desenvolvidos deverão apresentar-se em Copenhaga em condições de se comprometerem a cumprir objectivos suficientemente ambiciosos de redução das emissões e os países em desenvolvimento economicamente mais avançados em condições de, na mesma ocasião, proporem estratégias ambiciosas de desenvolvimento hipocarbónico ou medidas significativas que posteriormente integrarão nessas estratégias. Os aspectos concretos do contributo da União Europeia para estes processos devem ser igualmente debatido no Conselho Europeu de Março de 2009.

Em conclusão, propõe-se que a União Europeia:

1. Reafirme a sua determinação na celebração de um acordo internacional ambicioso e abrangente, em Copenhaga, em Dezembro de 2009.
2. Estabeleça contactos com países terceiros desenvolvidos, para com eles se pôr de acordo sobre uma série de objectivos de redução das emissões de gases com efeito de estufa, num contexto de comparabilidade de esforços à luz dos critérios da presente

comunicação, de modo que, em 2020, as emissões tenham sido colectivamente reduzidas em 30 %, comparativamente a 1990.

3. Estabeleça contactos igualmente com os países em desenvolvimento, em especial com os economicamente mais avançados, de modo que esses países tomem medidas que, em 2020, lhes tenham permitido reduzir colectivamente, em 15-30 %, o nível de emissões que se prevê que atinjam se nada for feito em contrário.
4. Reconheça que, para não se ultrapassar a fasquia dos 2 °C, será necessário destinar recursos financeiros consideráveis à redução das emissões e às medidas de adaptação, mas que isso também estimulará a inovação e o crescimento económico e criará condições de desenvolvimento sustentáveis a longo prazo.  
Se declare pronta a contribuir substancialmente, em termos financeiros, para apoiar medidas a tomar pelos países em desenvolvimento, em especial os mais vulneráveis e os mais pobres, por exemplo através do Mecanismo Internacional de Financiamento da Luta contra as Alterações Climáticas (GCFM).
5. Se manifeste disponível para estabelecer parcerias bilaterais com os Estados Unidos da América e outros países desenvolvidos com vista ao intercâmbio de experiências na concepção de regimes nacionais de comércio de licenças de emissão e a facilitar a criação, no horizonte de 2015, de um mercado do carbono que abarque toda a OCDE e possua a necessária solidez. Esse mercado seria posteriormente alargado, o mais tardar em 2020, aos países em desenvolvimento economicamente mais avançados.

A Comissão convida o Conselho a aprovar as conclusões da presente comunicação e a tomar conhecimento das orientações nela expostas. Manifesta ainda a sua disposição de prosseguir o debate no Conselho e de apresentar as propostas que venham a justificar-se.