

INSTRUMENTOS DE MERCADO PARA FINS DE POLÍTICA AMBIENTAL

Marcos António Duarte da Silva

MESTRANDO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

Trabalho da Unidade Curricular
Direito da União Europeia



Instrumentos de Mercado Para fins de Política Ambiental

Marcos António Duarte da Silva
MESTRANDO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

INTRODUÇÃO

PARTE I – ALGUNS DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS AMBIENTAIS NOS DIAS ACTUAIS

PARTE II – PRINCIPAIS TIPOS DE INSTRUMENTOS PARA POLÍTICAS AMBIENTAIS

Parte 2.1. As políticas descentralizadas ou de auto-regulação

Parte 2.2. As políticas de regulamentação

Parte 2.3. As políticas de incentivos ou instrumentos económicos

Parte 2.4. Outros instrumentos de política ambiental

Parte 2.5. Instrumentos utilizado na Política Ambiental pela União Europeia

PARTE III – OS INSTRUMENTOS DE MERCADO APLICADOS PELA UNIÃO EUROPEIA EM POLÍTICA ENERGETICA E AMBIENTAL

Parte 3.1. O Livro Verde da Comissão

Parte 3.2. Objectivos e Estratégias Comunitária no Plano energético

Parte 3.3. Objectivos e Estratégias Comunitária no Plano ambiental

Parte 3.4. O Comércio Comunitário de Direitos de Emissão de Gases: a Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

CONCLUSÃO

BIBLIOGRAFIA

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o resultado da frequência da Unidade Curricular Direito Da União Europeia do curso Mestrado em Direito da Universidade Autónoma de Lisboa, orientado pelo Professor Doutor Miguel dos Santos Neves, a quem agradeço o apoio, a disponibilidade e o interesse com que acompanhou a realização deste trabalho e apoio prestado ao longo do ano lectivo, assim como pela compreensão demonstrada com o atraso da entrega do presente trabalho.

Também quero agradecer a todos os que, de algum modo, participaram neste trabalho, especialmente, sem os quais o trabalho ficaria incompleto.

INTRODUÇÃO

Os problemas referentes ao meio ambiente não são novos, a verdade é que na história podemos encontrar maus exemplos de destruição ao meio ambiente, como a desflorestação levada a cabo por alguns povos, e grandes acidentes industriais que provocaram uma importante agressão ao meio ambiente, porém é nos dias actuais que a degradação ambiental tem sofrido maior aumento. O actual momento económico e demográfico do planeta faz com que os efeitos da actividade económica sobre o meio ambiente se propaguem cada vez mais, e por conseguinte ganhando um poder fatal. Os que eram antes efeitos locais se tornaram hoje em fenómenos globais e que poderão tornar-se irreversíveis se não houver por parte dos poderes públicos e da população em geral uma maior sensibilização e prática de condutas pro-ambientais.

Não é de estranhar que a qualidade do meio ambiente, a sustentabilidade ambiental e, em particular, as alterações climáticas, passaram a ocupar nos últimos anos o primeiro plano social, não somente a nível mundial mas também a nível comunitário.

As populações e os próprios Estados têm tentado encontrar várias formas para responder aos referidos problemas. No âmbito político passaram a ouvir-se com maior frequência diversos grupos de ecologistas e defensores do meio ambiente, bem como de cientistas que trabalham no campo da química, biologia, engenharia e economia, os políticos por sua vez passaram a incluir em suas agendas as questões referentes ao meio ambiente, no sector público tem surgido várias agências de protecção ao meio ambiente, desde comités locais até organismos no seio das Nações Unidas.

Portanto pensando nos problemas ambientais existentes na actualidade propomos através deste trabalho abordar algumas questões acerca dos principais problemas ambientais da actualidade, bem como, as formas de intervenção pública para atenuar essas consequências, e é neste campo, no campo dos instrumentos de mercado para politica ambiental que queremos dar uma maior importância.

Na parte 1 deste trabalho iremos abordar alguns dos principais problemas ambientais dos tempos actuais, na segunda parte classificaremos alguns dos principais tipos de políticas ambientais que o poder político poderá dispor para tentar travar o aumento da degradação ao meio ambiente, incluindo os instrumentos de mercado para política ambiental do qual a UE tem ultimamente utilizado, por último e dando uma maior importância, pois sua utilização na actualidade assim o exige, falaremos do Comercio de Direitos de Emissão de Gases da União Europeia.

PARTE I – ALGUNS DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS AMBIENTAIS NOS DIAS ACTUAIS¹

As Alterações Climáticas e o efeito estufa constituem um dos maiores problemas a nível mundial, causando o degelo dos glaciares bem como o conseqüente aumento do nível da água do mar. Por outro lado, como conseqüências disto, as populações em geral têm sofrido uma maior exposição aos raios ultravioletas causados pela diminuição da camada de ozono.

Alguns dos efeitos das alterações climáticas mundiais já se notam na Europa: inundações, secas, tempestades, e outras alterações das condições meteorológicas cada vez mais frequentes e economicamente gravosas. A maior parte do aquecimento da Terra nos últimos 50 anos tem sido provocada pela actividade humana, e em particular, as emissões de gases de efeito estufa. As alterações climáticas nas últimas 3 décadas têm reduzido as espécies vegetais em várias partes a Europa sendo que algumas destas espécies vegetais tenham mesmo ficado extintas.

Na última década o nível do mar na Europa subiu de 0,8 a 3,0 mm por ano, e ainda se prevê que este nível continuara aumentando duas vezes mais durante o século. A uma grande ameaça do equilíbrio dos ecossistemas, e o impacto que a mesma está tendo sobre a agronomia pelas conseqüentes perdas de Biodiversidade.

A contaminação atmosférica em muitos países desenvolvidos está a diminuir e como conseqüência a qualidade do ar tende a melhorar, salvo excepções, porém em alguns países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento a situação piora rapidamente.

A “ÁGUA” é outro ponto que merece bastante atenção por parte das entidades públicas. A água doce pode converter-se no curto e médio prazo no principal problema mundial, primeiro, porque a água não está uniformemente repartida no planeta e segundo pelo elevado nível de contaminação deste recurso não deixa de aumentar.

“Durante as últimas décadas a produção industrial cresceu com uma taxa anual de 3,6% em comparação com a população que cresceu com a taxa de 1,8%, este crescimento vem acompanhado de excelentes processos tecnológicos e industriais, porem este processo tem levado a uma maior degradação do meio ambiente”²

O crescimento da população, a necessidade para a sua alimentação em muitos países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento e a sua incapacidade face a esse crescimento tem levado um maior aumento de contaminação e perda de solo, causando erosões, desertificações e desflorestações.

Também a evolução sobre o consumo da água dependerá, do papel dos sistemas de rega da agricultura para fazer frente ao aumento da procura dos alimentos, que por sua vez acompanhará o aumento da população.

¹ Agência Europeia do Meio Ambiente. Disponível em: [Http://www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu)

² Contaminación Industrial, Lorea Mendiola - Dpto. De Fundamentos del Análisis Económicas.

O natural aumento da população está a gerar o aumento de resíduos sólidos, neste caso necessitando de um tratamento adequado que incluí além de recursos, terrenos, energias, etc., nos últimos anos houve um crescimento de 60% dos resíduos urbanos gerados na Europa Ocidental. Muitos desses resíduos são depositados em aterros³, ainda que sejam tóxicos ou perigosos, e com esse acto acabam contaminando o ar, solo etc. Por outro lado quando se opta pela incineração esta não é feita em condições adequadas.

O litoral costeiro tem sido bastante afectado pelas descargas das populações ribeirinhas e das produções agrícolas, problema esse que nas últimas décadas tem-se agravado com o aumento da população e do litoral costeiro. A pesca excessiva e o desenvolvimento não planificado na agricultura completa uma degradação crescente dos ecossistemas costeiros⁴

Por último, o aumento do nível de vida, e do bem-estar das pessoas tem produzido grande produção de ruído, de facto que a contaminação acústica tenha se tornado actualmente num dos factores de agressão ambiental.

Para tentar evitar a deterioração do meio ambiente, a administração pública tem lançado mão nos últimos anos de diversas políticas ambientais da qual iremos fazer um breve exposição.

PARTE II – PRINCIPAIS TIPOS DE INSTRUMENTOS PARA POLÍTICAS AMBIENTAIS.

Foi somente na segunda metade do séc. XX que a sociedade em geral e em particular a União Europeia tomara consciência do verdadeiro “problema ambiental”, convertendo este ponto num ponto de necessidade de intervenção pública. “As políticas ambientais surgem quando o nível real de qualidade ambiental seja o menor que o desejado, ou a uma destruição iminente”⁵, e se aconselha uma actuação preventiva, pelo que e necessário modificar o comportamento dos agentes económicos, produtores ou consumidores, mediante a aplicação destas políticas. Portanto e natural que hoje a política ambiental tenha mesmo que coexistir com a política económica, ou vice-versa.

Porem há que salientar que a política ambiental há que coexistir com a política económica mais ou menos activa, buscando atingir objectivos sociais no campo económico (diminuição de desemprego e aumento da taxa de crescimento). Nos países desenvolvidos e neste caso a nível comunitário, a consciência social, sobre os problemas ambientais tem provocado que a política ambiental passa a ter um estatuto independente e diferenciado, entretanto nos países menos desenvolvidos a convivência de uma política ambiental autónoma e independente não é vista com tanta claridade, quiçá por se considerar necessário resolver problemas mais básicos da população

³ Revista Desenvolvimento Sustentável Vol.III

⁴ Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2000 pág. 45.

⁵ Cuadrado J.R. (2006) Política Económica, elaboração objectivos e instrumentos. Madrid

do que a resolução de problemas para melhorar a saúde da biosfera; não dizendo com isso que o meio ambiente seja menos importante ou urgente que outros problemas da sociedade.

As Políticas Ambientais visam conservar, proteger e preservar a qualidade do meio ambiente, contribuir para a protecção da saúde das pessoas e garantir uma utilização prudente do meio ambiente e dos recursos naturais.

Apresentaremos uma breve classificação das principais políticas ambientais que são ou que poderão ser adoptadas pela administração pública para melhor proteger o meio ambiente e quiçá uma melhor gestão dos recursos naturais, dividiremos estas políticas em 3 grupos: *políticas descentralizadas, políticas de regulamentação e política de incentivos*, não querendo com isto dizer que estes tipos de instrumentos ou de política sejam aplicadas de maneira independente, pelo contrário, na maioria das vezes há uma estreita aplicação dos instrumentos jurídicos e económicos, sendo que cada tipo de instrumento por si só não conseguira ter êxito.

2.1. As políticas descentralizadas ou de auto-regulação

As políticas descentralizadas ou de auto-regulação consistem em deixar que seja os agentes económicos e sociais afectados por um problema ambiental que tenha que solucionar por si próprio. A auto-regulação poderia trazer maiores benefícios económicos para a sociedade a curto prazo do que as regulações normativas ou de instrumentos económicos, já que por sua vez reduz os requerimentos de informação e supervisão de aplicação e supervisão dos regulamentos. A UE a partir do 5º Plano de Acção Ambiental recomendou-se uma maior utilização dos instrumentos económicos⁶, recomendações que passaram a ser mais intensivas com o 6º Plano de acção e de matéria ambiental (6ºPAA) na Estratégia de desenvolvimento sustentado renovado da UE bem como na Estratégia de Lisboa renovada para o crescimento e emprego. Porém para alguns especialistas em matéria ambiental este meio de política só obtém resultados a meio e longo prazo, já que dependem de decisões judiciais e demoradas negociações entre as partes envolvidas, ou até mesmo esperar que haja uma mudança de comportamento ou valores morais e sociais dos agentes económicos.

2.2. As políticas de regulamentação

As políticas de regulamentação são as que valem de normas legais para obrigar os agentes económicos a adoptarem um certo comportamento considerados mais benéficos para o meio ambiente e neste caso tratando de impedir aqueles que tencionam com seus actos prejudicar o meio

⁶ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre o Sexto Programa de Acção da Comunidade Europeia em matéria de ambiente, "Ambiente 2010": O nosso Futuro, a Nossa Escolha"COM (2001) 31 Final, Bruxelas, 24.1.2001

ambiente. Porém no caso de que haja uma violação destas normas é a própria administração que utilizara dos meios necessários e legais para que sejam alcançados ditos objectivos. Quiçá hoje seja as políticas de regulação as que mais tem sido utilizada, entretanto, é verdade que nos últimos anos tem-se diminuído a utilização deste tipo de política, ou seja a produção de normas tem se reduzido; talvez esta redução seja causada pelo elevado custo administrativo e pela sua pouca eficiência económica, logo levando que seja dada uma maior importância as políticas de incentivos, porém não podemos deixar de dizer que as políticas de regulação não poderão ser substituídas, pelo menos a curto prazo, porque nem todos os agentes relacionam positivamente as incentivos oferecidos.

Os instrumentos normativos foram os primeiros que a UE utilizou e constituiu para fins de políticas ambientais, mediante esses instrumentos estabeleceu-se obrigações e limitações a todos os agentes comunitários.

Um dos exemplos deste tipo de instrumento é a proibição de utilizar certos produtos potencialmente prejudiciais ao meio ambiente até então utilizados por muitos agentes económicos, e diversas alterações aos planos de produção, fixando standards de qualidade ambiental que devem ser respeitados em matéria de emissões. Nos últimos 20 anos a UE aprovou mais de 200 actos normativos no âmbito das Águas, Ar, Solo, protecção da natureza e evolução dos impactos ambiental.⁷

A existência desses instrumentos definiu um marco comum de protecção do meio ambiente em todos os Estados membros, evitando possíveis destruições ou negligências a nível interno caso se estes actos legislativos fossem diferentes, entretanto nada impede que um Estado-membro adopte medidas que implicam um maior nível de protecção que os fixados a nível comunitário.

2.3. As políticas de incentivos ou instrumentos económicos

As políticas de incentivos ou instrumentos económicos são os que tratam de apoios económicos as empresas e ultimamente aos particulares para que seus comportamentos sejam mais respeitosos com o meio ambiente. Um dos instrumentos mais utilizados na prática desta política a nível comunitário são os impostos e os incentivos financeiros ou fiscais, a principal vantagem é que: “quem contamina paga”, daí que é um incentivo contínuo para a redução de contaminação ambiental, minimizando a carga fiscal. Normalmente os instrumentos económicos visam complementar as regulamentações ambientais directas. Os instrumentos económicos são muitas das vezes utilizados para alterar os preços dos recursos e dos bens e serviços no mercado, através da acção do Governo de cada Estado-membro a fim de afectar os custos de produção e de consumo. Através dos instrumentos económicos proporcionam incentivos ou desincentivos cuja finalidade é influenciar as decisões económicas que podem ter consequências ambientais.

⁷ Disponível em:

https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/323224/1/Sofia_Frade_Maria_Mendes_Trabalho%200809%20-%206%20Programa%20de%20Accao%20em%20Materia%20de%20Ambiente.pdf

Mas é verdade que muitas das medidas para controlar directamente o impacto ambiental através das leis ou de regulamentos possuem uma componente económica e alguns desses instrumentos económicos baseiam-se em Leis e Regulamentos, daí possamos falar *em sistemas mistos*

As principais vantagens que oferecem a política de incentivo económico face a política de regulamentação são: Os agentes económicos terem uma maior liberdade para limitar sua conduta e podem seguir contaminando, e como consequência pagando mais, ou evitando a contaminação ambiental e tendo maior benefício fiscal. As empresas amigas do ambiente tendem no contexto económico actual obter mais vantagens, sendo que nos últimos tem aumentado a preferência por parte dos consumidores em consumir produtos de empresas que tem práticas pro-ambientais. Outro benefício de utilização destes instrumentos económicos em política ambiental é que gerarão recursos financeiros, e estes recursos poderão e deverão ser aplicados para financiar diversas investigações em matéria ambiental, proporcionando inovações tecnológicas das quais poderão ser aplicadas no meio ambiente.

No passado, foram os instrumentos de regulação directa que tiveram uma maior aplicação, sendo estes instrumentos acompanhados de um sistema de controlo dos agentes pelo poder público, este tipo de instrumento utilizado na política ambiental foi muito criticado por ser para muitos, economicamente ineficiente, e muitas das vezes difícil de aplicar, também é verdade que conseguiu e tem continuado a lograr alguns êxodos em relação a alguns objectivos ambientais. Porem a partir do 6 PAA da UE alguns Estados-membros tem optado por utilizar os instrumentos económicos, no qual permitem uma maior flexibilidade, eficiência e ao mesmo tempo reduz efectivamente os custos da aplicação de uma política ambiental. Estes instrumentos de mercado têm a capacidade de regular a contaminação utilizando mecanismos de mercado ao mesmo tempo reduzindo a intervenção pública, porem também é certo dizer que este tipo de instrumento na prática, não eliminou a necessidade de controlo ou a participação neste processo da administração pública, sendo que apesar de ser um instrumento de mercado ainda continua existindo um standard de actuação por parte do poder público. Os instrumentos de mercado devem ser considerados como um conjunto de ferramentas dos instrumentos de regulamentação e não como a única e exclusiva solução.

Dentro do contexto da política de incentivos tem ganhado terrenos o novo tipo de instrumento que visa contribuir para o menor impacto ambiental, que são as licenças de poluição comercializáveis, ou Comercio de Direitos de Emissão de CO₂, sendo este instrumento cada vez mais aceitável ente as entidades governamentais de vários países, e também por economista e ambientalistas. Através deste sistema se criam direitos a emitir substâncias contaminantes, este instrumento tem capacidade de criar “um mercado para poluição” permitindo aos agentes comprar ou vender direitos “quotas” de poluição de facto ou potencial, alguns denomina essas LPC como “direito de poluição, créditos ou certificados de redução de emissão”. “Há várias formas de regular

e comercializar estas licenças de poluição: offset policy; bubble policy; netting policy ou emissions banking, podendo haver vários modos destas serem distribuídas”⁸

Porém estas “LPC” apresentam os seus problemas próprios concretamente: a responsabilidade do controle das contaminações é feita por profissionais técnicos de mercado, daí o facto de ser fundamental o bom funcionamento desse mercado para que este tipo de política possa obter êxito. Sobre esta parte a que observar diversos factores: a forma de distribuição original dessas licenças e a competência existente no mercado das regras de intercambio que são determinadas pelos organismos públicos responsáveis pela administração desta área e a própria capacidade da administração publica de supervisionar e impedir que se emitam mais licenças do que as permitidas.

Para muitos esse sistema de redução de contaminação ambiental por meios dessas “LPC” podem parecer muito diferentes das utilizadas através de impostos, mas, na realidade essas medidas tem muito em comum, em ambos os casos as empresas pagam pela contaminação, e daí o facto que a contaminação traga um maior custo para as empresas.

2.4. Outros instrumentos de política ambiental

Além destes sistemas de política ambiental acima referidos, a nível comunitários queremos acrescentar ainda outros tipos de políticas ou de instrumentos que poderão ser aplicadas em política ambiental.

Os instrumentos horizontais de apoio inclui a melhora das informações e das estatísticas no campo ambiental, a investigação científica, desenvolvimento tecnológico e educação ambiental, nesta linha de pensamento citaremos, por exemplo, os Programas (I+D) em matéria ambiental da Agência Europeia do Meio Ambiente criada em 1990.

Os instrumentos de assistência financeira engloba os fundos de ajudas existentes nesta matéria, por exemplo o Feder e o FSE, no qual algumas quantidades destas ajudas se destinam a financiar acções para uma melhor formação na área ambiental. Entretanto os instrumentos de assistência financeira têm um carácter complementar dentro da estratégia comunitária.

Para alcançar um nível satisfatório de protecção do meio ambiente, não basta aplicar um único tipo de política ambiental, terá de combinar instrumentos de várias políticas ambientais acima descritas, as políticas de regulação proporcionam um nível máximo de protecção para os recursos mais sensíveis, valiosos e escassos, e as políticas de incentivos económicos se aplicarão para os restos dos recursos naturais, sendo que ambas terão de ser completadas mediante uma política ambiental educativa orientada para aumentar a responsabilidade social dos agentes económicos em geral. O mais importante é que a administração publica tenha a sua disposição vários instrumentos para aplicação na politica ambiental, e assim contribuindo tanto para o

⁸ ESKELAND & JIMENEZ (1992: 149-50); ALMEIDA, LUCIANO TOGEIRO. Dto Economia - UNESP - Araraquara

benefício da economia como para o meio ambiente e para uma melhor qualidade de vida dos seus cidadãos, tendo consciência de que sem o ambiente não há vida.

Também é importante destacar que a Administração pública antes de escolher uma determinada combinação de instrumentos a serem aplicados em política ambiental, seria recomendável que começasse por eliminar os instrumentos que incentivam a destruição dos recursos ambientais, porque apesar do esforço por parte das autoridades comunitárias em matéria ambiental, ainda é visível que estamos aquém do desejável não existindo uma política ambiental séria, para confirmar esta afirmação basta observarmos algumas políticas ambientais aplicadas em matéria de água (consumo de água), energia, agricultura dentre outras e concluiremos que ainda há muito por fazer.

2.5. Instrumentos utilizado na Política Ambiental pela União Europeia

Acima descrevemos os diversos instrumentos aplicados na política ambiental, por muito tempo esses instrumentos foram aplicados em separado, porém nos últimos anos essa visão sofreu uma considerada mudança, passando a combinar os diversos tipos de instrumentos na aplicação da política ambiental. Actualmente a União Europeia tem-se esforçado para aplicar conjuntamente os instrumentos jurídicos e os instrumentos económicos em política ambiental, através do Sexto Programa de Acção Ambiental do período 2002-2102 a União Europeia adoptou uma nova estratégia e diferente medida passando a utilizar os instrumentos de mercado para intervir nas decisões das empresas, autoridades pública em geral e aos cidadãos em matéria ambiental. Com o referido programa a UE pretende sobressair sobre a estratégia rigorosamente normativa, desenvolvendo para tanto: a execução da normativa actual; a cooperação com o mercado, uma melhor integração das políticas comunitária com o meio ambiente; a correlação entre gestão e ordenação do território com as questões ambientais e por fim, trabalhar para obter mudanças importantes nos comportamentos humanos, portanto observamos que através do 6º Plano a UE começou uma estreita ligação na aplicação de instrumentos jurídicos com instrumentos de mercado.

Em relação as empresas e indústria, o Sexto Programa realizaram o cumprimento integral de novas metas regidas através de certos instrumentos de mercado, propostos para incrementar a colaboração e compromisso da comunidade empresarial com as questões ambientais. Junto a essas medidas, esta a penalização das empresas que não cumpram as regras e a recompensa para aquelas que seguem firmes no propósito de protecção ambiental.

Em resumo, foi um Programa criado para levar a cabo todos os princípios e objectivos constituídos desde o Primeiro Programa de Acção da União Europeia sobre o Meio Ambiente, sobre tudo através de acções e medidas concretas e eficazes de protecção ambiental, aparte de intentar superar a contradição entre desenvolvimento económico e meio ambiente e travar as mudanças climáticas e suas consequências.

Um dos Exemplos prático de funcionamento e aplicação da política ambiental europeia é a Directiva 96/61/CE, relativa a protecção e controlo integrado da Contaminação, criada para tratar da prevenção e redução integrada da contaminação proveniente das actividades incluídas no seu âmbito de aplicação (industrial), que foi posteriormente alterada pela Directiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15/01/2008 e que esta sendo actualmente modificada por uma nova Directiva sobre as Emissões Industriais (prevenção e Controlo Integrados). Esta Directiva assenta no Direito Comunitário Europeu um novo enfoque normativo à Prevenção e Controlo Integrados da Contaminação valorizando seus aspectos integrado. Também poderemos citar como exemplo a Directiva “Eurovinheta” e a Directiva sobre o “ Comercio de Direito de Emissão de Gases” que iremos adianta falar, portanto reafirmamos aquilo que acima dissemos, a União Europeia esta empenhada através dos instrumentos de mercado em contribuir para evitar a degradação do meio ambiente e contribuir para a diminuição das alterações climáticas.

PARTE III – OS INSTRUMENTOS DE MERCADO APLICADOS PELA UNIÃO EUROPEIA EM POLÍTICA ENERGETICA E AMBIENTAL

No Tratado de Roma no qual se constituiu a Comunidade Económica Europeia não continham objectivos sócio - económicos para a conservação e melhoramento do meio ambiente, tão pouco no texto do Tratado mencionava a palavra Meio Ambiente ou contaminação. Até ao final dos anos 1960, nenhum País Europeu tinha uma política ambiental claramente definida, contudo, nos últimos anos tem sido feito um enorme esforço para se aplicar uma política de protecção ambiental, tendo em consideração a urgente preservação do meio ambiente. “Os aspectos agora tratados vão do ruído ao tratamento do lixo, dos produtos químicos às partículas atmosféricas, da água do mar a uma rede da dimensão da UE de resposta a desastres ambientais”.

Um dos primeiros documentos a reconhecer a importância do Meio Ambiente a nível comunitário foi *Cimeira de Paris de 1972* no qual reconheceu o dever de dar uma particular atenção ao ambiente no contexto da expansão económica e a melhoria da qualidade de vida. O resultado foi o primeiro “Plano de Acção Ambiental”, seguiram-se vários programas similares plurianuais e uma série de Directivas. Porém o ponto de viragem foi *Acto Único Europeu de 1987* introduzindo pela primeira vez o meio ambiente nos Tratados Comunitários. Seguiu-se o *Tratado de Maastricht de 1992* elevando ao estatuto máximo a protecção ambiental e o *Tratado de Amsterdão de 1997* o qual reforçou a base legal dando uma maior protecção ambiental e defesa do desenvolvimento sustentável em toda a EU.

A partir do 5ºPAA para o período 93/2000⁹ que foi apresentado sobre o título “sustentabilidade” e daí, obrigando directamente os países comunitários a seguirem o 1º objectivo do referido programa. Os objectivos deste programa era de um desenvolvimento económico e social a fim de satisfazer as necessidades humanas e qualidade de vida das gerações sem prejudicar o meio ambiente, foi implementado neste programa uma inovadora visão que seria a satisfação das necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfação das suas próprias necessidades, este programa assentava principalmente em três pilares inter-relacionados, “crescimento económico, igualdade social e melhor protecção ao Meio Ambiente”

A protecção e melhora do meio ambiente é uma das principais condições para que o desenvolvimento seja sustentável. Os recursos renováveis há-de ser explorados conforme a sua capacidade de recuperação e por outro lado os recursos não renováveis, a sua taxa de esgotamento, o apoio a reciclagem e sua economia de uso devera diminuir de forma a assegurar que não se esgotara até que se encontre o seu substituto. Também há que reduzir os níveis aceitáveis sobre os efeitos adversos a qualidade do ar, da água e dos demais elementos naturais, porque a destruição da qualidade ambiental e a redução dos recursos impede o crescimento e prejudica principalmente a grupos menos favorecidos

O Tratado de Lisboa¹⁰ manteve que a “União se esforçara em prol do desenvolvimento sustentado da Europa” sendo uma das bases o nível elevado de protecção e melhor qualidade do meio ambiente. Também este Tratado trouxe uma novidade directamente ligada à energia, que terá relevância na política do meio ambiente, terá de cumprir uma série de objectivos dos quais apoiar a eficiência energética e diminuição de gastos energéticos assim como o desenvolvimento de novas energias renováveis

Através da Estratégia Europa 2020 a União Europeia deu um salto significativo em matéria de clima e energia fixando como objectivo, a redução de 20% das emissões de gás de efeito estufa, elevando para 20% a quota-parte das energias renováveis no consumo de energia e o aumento de 20% a eficiência energética até 2020, a Estratégia também fixou uma meta de 10% de energias renováveis no sector de transportes¹¹, no qual todos os Estados-membros devem pautar-se, outras das suas iniciativas emblemáticas é uma economia hipocarbónica ou seja aumentando a utilização de energia renovável e promovendo uma maior eficiência energética.

Hoje a política ambiental da União Europeia baseia-se na ideia de que elevados padrões ambientais estimulam a inovação e as oportunidades de negócio. As políticas económicas, sociais e ambientais estão fortemente integradas, o objectivo da UE é a criação de um adequado nível de

⁹Disponível em:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/96/42&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en>

¹⁰ Tratado de Lisboa disponível em: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm

¹¹ Disponível: http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso___007_-_europe_2020_-_en_version.pdf

protecção em toda a União, sem menosprezar as circunstâncias locais e constrangimentos económicos

Daí que a “União Europeia encontra-se actualmente numa posição de vanguarda quanto a acções no domínio de sustentabilidade ambiente e em particular das alterações climáticas, esta posição foi recentemente confirmada pela adopção do pacote das políticas energéticas e climáticas¹² aprovadas pelo Conselho Europeu da Primavera de 2007”¹³.

Portanto através do 6º Plano de Acção em Matéria Ambiental, juntamente com a Estratégia Europa 2020, a UE reafirmou o compromisso não somente a nível interno mas à escala mundial de protecção ao meio ambiente, não somente travando a perda da biodiversidade, das alterações climáticas, da protecção dos recursos naturais mas também de uma maior eficiência energética, de um crescimento sustentável e inteligente.

O 6 Programa Acção em matéria ambiental fixou 4 áreas de actuação prioritária: alterações climáticas, natureza e biodiversidade, ambiente e saúde e qualidade de vida e gestão de recursos naturais e de resíduos que viria a influenciar as futuras directivas comunitárias em matéria ambiental.

Porém é verdade que esses objectivos não poderão ser alcançados sem um forte envolvimento por parte das autoridades públicas e dos agentes económicos em geral. E foi pensando nisto que “a UE tem privilegiado ou optado pelos instrumentos de mercado ou económicos - tais como a tributação indirecta, subvenções específicas ou Licenças negociáveis de emissão de poluentes - para atingir esses objectivos políticos”¹⁴. A UE tem optado pelos instrumentos de mercado porque é o melhor sistema para alcançar uma maior protecção do meio ambiente, esta opção pelos instrumentos de mercado já foi confirmado no 5º PAA e 6º PAA como por último na Estratégia Europa 2020.

A política comunitária de instrumentos de mercado contem um vasto conjunto de meios que pretende através dos mecanismos de preços ou técnicas de mercado consciencializar os agentes produtores e consumidores em geral à adoptarem condutas mais respeitosas com o meio ambiente, a nível comunitário são utilizados sobretudo dois tipos de instrumentos de mercado: os que influenciam os preços (tributos verdes e incentivos fiscais); caso dos impostos (aumento de preço de produtos/serviços) e dos incentivos financeiros ou fiscais (diminuição de impostos) e as licenças

¹² Nomeadamente, na Comunicação da Comissão intitulada *Uma Política Energética para a Europa* -COM (2007) 1, de 10.01.2007 - e na Comunicação da Comissão intitulada *Limitação das alterações climáticas globais a 2 graus Celsius: Trajectória até 2020 e para além desta data* – COM (2007) 2, de 10.01.2007

¹³ Conselho Europeu de 8/9 de Março de 2007, Conclusões da Presidência.

¹⁴ Para além dos instrumentos de mercado abordados no presente Livro Verde, são implementados outros instrumentos de mercado importantes no âmbito da Política Agrícola Comum (ou seja, medidas agro-ambientais da Política de Desenvolvimento Rural) e das acções da Política de Coesão nos sectores do ambiente e da energia. Sempre que o uso de instrumentos de mercado implique a concessão de auxílio estatal, estes têm de cumprir as regras da Comunidade e ser notificados à Comissão ao abrigo do artigo 88.º do Tratado CE. De momento, está em curso uma revisão do enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente. Por conseguinte, o presente Livro Verde não irá abordar questões relativas à avaliação dos auxílios estatais

negociáveis, sendo que essa mesma técnica foi adoptada pela Organização e Cooperação de Desenvolvimento Económico (OCDE).

A razão para a utilização de instrumentos de mercado como ferramenta de políticas reside segundo a Comissão Europeia: “ pelo facto destes instrumentos terem uma grande capacidade de corrigir as deficiências do mercado de uma forma mais eficaz em termos de custos”¹⁵.

Além dos pseudo-benefícios acima enunciados derivados da utilização dos instrumentos de mercado a “UE também tem utilizado estes instrumentos para evitar distorções no mercado interno causado pelas diferentes abordagem dos Estados-Membros, com o objectivo de assegurar que cada sector esteja sujeito a encargos semelhantes em toda UE e ao mesmo tempo ultrapassar os potenciais efeitos adversos na competitividade no seio da União Europeia”, sendo que esta acção comum também tornará a UE mais forte no confronto com a concorrência externa dos seus parceiros comerciais

As características acima enunciadas tem influenciado a UE a utilizar actualmente diversos instrumentos de mercado como, por exemplo, a introdução de um regime de comércio de licenças de emissões, a Directiva “ Tributação da Energia¹⁶” e a Directiva “Eurovinheta” para uma melhor política ambiental. ¹⁷ Iremos agora falar sobre o Livro Verde da Comissão e de algumas Directivas aprovadas em matéria energética, ambiental e de emissões de Co2.

3.1. O Livro Verde da Comissão¹⁸

Em 2007 o Conselho Europeu da Primavera fixou como objectivo da UE a redução de 20% até ao ano de 2020 de gases que provocam efeito estufa. E para ajudar a cumprir este objectivo, a Comissão Europeia em Junho de 2007 apresentou o “Livro Verde”¹⁹ sobre os instrumentos de mercado nomeadamente no âmbito da revisão da Tributação da Energia e nas diferentes áreas da política ambiental. Este Livro contem em grande parte as conclusões do “Informe Stern”²⁰, “o Livro Verde da Comissão tem como objectivo lançar um debate sobre a promoção de utilização de instrumentos de mercado na União”, uma melhor acção no âmbito da eficiência energética e também explora opções para uma utilização mais intensiva dos instrumentos de mercado em diferentes áreas de política ambiental tanto a nível comunitário como a nível nacional. O Livro

¹⁵ COM (2007) Bruxelas, 28.3.2007. PAG. 3

¹⁶ Directiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 Outubro 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade (JO L 283 de 31.10.2003, p. 51), Directiva com a última redacção que lhe foi dada pelas Directivas 2004/74/CE e 2004/75/CE (JO L 157 de 30.04.2004, p. 87 e p. 100).

¹⁷ Directiva 1999/62/CE (JO L 187, de 20.07.1999), alterada pela Directiva 2006/38/CE (JO L 157, de 09.06.2006, p.8).

¹⁸Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2007/com2007_0140pt01.pdf

¹⁹Disponível em: http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=140

²⁰Disponível em: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/weitzman/files/JELSternReport.pdf>

Verde tem como objectivo explorar as formas possíveis de avanço no âmbito da Directiva “Tributação de Energia²¹”.

O Livro Verde expõe as opções prioritárias de actuação à serem realizadas de maneira urgente por parte da União Europeia, no caso em que os conhecimentos actuais sejam suficiente, convém elaborar uma estratégia de adaptação para determinar a melhor forma de aproveitamento dos recursos e a forma mais eficaz de os utilizar, tendo em conta os fundos comunitários disponíveis. A União Europeia terá também de criar novas alianças a nível Internacional, e em particular com os países em desenvolvimento reforçando a cooperação com os diversos organismos internacionais de protecção ambiental. Também devera ampliar a base de investigação sobre o clima, aplicando os resultados dessas mesmas investigações na política e na prática e por ultimo, haverá que envolver a sociedade, as empresas e o sector público europeu na preparação de estratégias coordenadas a serem aplicadas ao meio ambiente.

O Livro Verde contém 6 domínios de acção prioritária para os quais a Comissão propõe medidas concretas a fim de pôr em prática na política energética europeia, desde a realização do mercado interno até uma política externa comum em matéria de energia, estas seis vias devem permitir à Europa dotar-se de uma energia segura, competitiva e sustentável para os próximos decénios.

Passarei a citar algumas acções propostas pelo Livro Verde da Comissão que estão sendo aplicadas na política ambiental no plano energético e no plano ambiental, bem como ²² algumas directivas em matéria ambiental e energética.

3.2. Objectivos e Estratégias Comunitária no Plano Energético

O “Livro Verde” sobre a Energia constituiu uma etapa importante no desenvolvimento de uma política energética da União Europeia. Para alcançar seus objectivos económicos, sociais e ambientais, a Europa devera fazer frente a importações, a volatilidade dos preços dos hidrocarburos, a mudança climática e o aumento da demanda e os obstáculos ao mercado interior de energia.

“Nos últimos anos a energia tem estado no top das prioridades da UE”, *com o “Livro Verde sobre a Energia”* a União Europeia quer estar na vanguarda na luta contra as alterações climáticas, por isso a Comissão tem se esforçado para que todos os Estados-membros criem e adoptem políticas energéticas pro-ambientais, estas políticas deverão estar assente em 3 grandes objectivos: criação de fontes energéticas renováveis e eficientes através da sustentabilidade, a realização de um mercado interno da energia através da competitividade, e segurança do aprovisionamento da oferta energética. Com a aplicação dos instrumentos de mercado na área energética, como por exemplo através da Directiva “Tributação da Energia” a União Europeia fixou os níveis mínimos de

²¹ Directiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 Outubro 2003, Directiva com a última redacção que lhe foi dada pelas Directivas 2004/74/CE e 2004/75/CE (JO L 157 de 30.04.2004, p. 87 e p. 100).

²² Disponível em :http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2007/com2007_0140pt01.pdf

tributação energética e da electricidade quando são utilizados como combustíveis para aquecimento.²³

Esta Directiva “Tributação da Energia” permite à União Europeia combinar o incentivo da tributação ao mesmo tempo favorecer um consumo de energia mas eficiente com a capacidade de gerar receitas.²⁴ Porém seria certo afirmar que esta abordagem as vezes flexível da Directiva “Tributação da Energia” pode nem sempre permitir a efectiva integração dos objectivos de uma eficiência energia, é necessário e indiscutível que a “Directiva da Energia” tenha que interagir e estar em sintonia com outras áreas de aplicação da Política ambiental, como: os transportes, água, resíduos, biodiversidade, e em especial com o regime de comercio de licenças de emissões.

Para uma melhor aplicação desta Directiva a Comissão Europeia apresentou em 2011 uma proposta para revisar as normas da “Directiva Tributação da Energia da UE”. As novas normas buscarão reestruturar a tributação dos produtos energéticos para eliminar os desequilíbrios actuais existentes, tendo em conta as emissões de CO2 bem como o seu conteúdo energético.

A Comissão pretende incentivar a eficiência energética e o consumo de produtos mas respeitosos com o meio ambiente, assim como prevenir as possíveis distorções de competência no mercado único. A proposta pretende também ajudar aos Estados-membros à repensarem os seus regimes fiscais gerais de forma que contribuam para o crescimento e emprego, “mediante a tributação do trabalho e a tributação do consumo”

A Directiva revisada está prevista para entrar em vigor em 2013, entretanto a União Europeia afirma que a indústria tendera tempo suficiente para adaptar-se ao novo cenário, uma vez que, existirão alguns períodos de transição até 2023 para a plena adaptação da “tributação energética” Algirdas Semeta, Comissário da UE responsável fiscal declarou que “Os Estados-membros estão defendendo suas estratégias para saída da crise e o cumprimento dos objectivos da Estratégia 2020. Ao mesmo tempo faz um chamamento para que possamos reduzir as nossas dependências dos combustíveis fósseis. Uma tributação da energia equitativa e transparente é necessária para alcançar nossos objectivos em matéria de energia e clima. A meta da UE e uma economia que utilize mas eficientemente os recursos e que estes recursos sejam mas ecológico e competitivo. Esta proposta estabelece um sinal do preço energético em matéria de CO2 para os consumidores e empresas e representa também uma oportunidade para transferir a carga fiscal do trabalho ao consumo a fim de facilitar uma tributação que incentive o crescimento”.

²³ Disponível em:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2007/com2007_0140pt01.pdf

²⁴ Três quartos das receitas decorrentes dos impostos relacionados com o ambiente provêm dos impostos sobre a energia.

Por isso esta nova Directiva tem previsto ter em conta seu conteúdo energético e as possíveis repercussões ao meio ambiente, ao mesmo tempo apoiando o crescimento sustentável. A nova directiva propõe que se divida o tipo mínimo do imposto em duas partes:

- 1- Uma nas emissões de CO₂ do produto energético fixando 20 euros por tonelada de CO₂
- 2- A outra que o conteúdo energético, isto é que a energia real seja a que produza o produto em medida (GJ).

As novas medidas previstas pela nova Directiva poderá trazer algumas vantagens, a saber: Esta proposta de revisão da Directiva favorecerá as fontes de energia renováveis e estimulara o consumo de energias que emitam menos CO₂, porque de momento, as fontes de energia que mais contaminam são as que pagam menos impostos, ao mesmo tempo que os bio-combustíveis são fontes de energia que mas pagam impostos, apesar do compromisso da UE em modificar esta situação.

As novas normas também estabelecerão um planeamento mais coerente em matéria de tributação da energia em toda UE, apoiando as políticas nacionais para que sejam mais equitativas em toda União, ao mesmo tempo dando uma oportunidade para que os Estados repensem suas políticas tributárias para incentivar o emprego e a criação de postos de trabalho.

3.3. Objectivos e estratégias Comunitária no Plano ambiental:

Também no Plano ambiental a União Europeia tem previsto alguns objectivos e estratégias. “Uma das maiores fontes de poluição e de emissão de Gases efeito estufa são os transportes, por isso a Comissão propôs “a ligação da tributação dos veículos particulares as emissões de CO₂ e a inclusão do sector da aviação no regime do comercio de licenças de emissão de gases com efeito estufa”²⁵.

Também referente as emissões provenientes do sector marítimo, a Comissão através do Livro Verde sobre instrumentos de mercado para fins de politica ambiental prevê e esta sendo aplicado instrumentos de mercados para “reduzir as emissões, tendo em conta as disposições em matéria de taxas da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Além disso, uma tarifação adaptada das infra-estruturas terrestres (rodoviárias e ferroviárias) e a integração de considerações ambientais na Directiva " Eurovinheta ²⁶" no que abaixo iremos falar permitiriam uma maior integração dos custos referentes, designadamente, à

²⁵ Livro Verde da Comissão COM(2007) de 28 de Março de 2007

²⁶ Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/124045b_pt.htm

poluição atmosférica por SO₂, NO_x ou partículas em suspensão, e também à poluição sonora e ao congestionamento.

Também a “Directiva-quadro no domínio da água”²⁷ requer que os Estados-Membros estabeleçam preços que incentivem uma utilização eficaz da água, com a possível contribuição de um reforço das relações entre os investimentos nos projectos nacionais e a tarifação correspondente”.

Para além disso, a tributação da deposição em aterros permite favorecer a reciclagem e a valorização dos resíduos, desde que os níveis de tributação sejam relativamente harmonizados entre os Estados-Membros.

Já são utilizados vários tipos de instrumentos de mercado para proteger a **biodiversidade** e estes poderiam ser ainda mais explorados. É, por exemplo, o caso dos pagamentos por serviços ambientais (como as medidas agro-ambientais da Política Agrícola Comum) e dos sistemas de compensação da biodiversidade (criação de reservas de habitats).

E por último, em matéria de **poluição atmosférica**, foi adoptado a nível comunitário o comércio de licenças de emissão para combater os poluentes atmosféricos convencionais (SO₂ e NO_x) que iremos falar em sede própria, esta directiva tem uma incidência local, em especial no âmbito da revisão da Directiva relativa ao estabelecimento de valores - limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos²⁸ e da Directiva IPPC.²⁹

Directiva “Eurovinheta”³⁰

Como já dissemos O “Livro Verde” para o sector dos transportes elaborou diversas propostas, dentre as diversas propostas encontramos: as reduções das emissões de CO₂ e tributação dos automóveis de passageiros conforme as respectivas emissões de CO₂, a Comissão solicita que seja incluído no SCEQE³¹ os transportes aéreos, sublinha ainda a necessidade de reduzir as emissões por parte dos transportes marítimos e dos transportes rodoviários de mercadorias.

A Comissão propõe também que a obrigatoriedade de redução de emissões de CO₂ seja estendida a outros sectores como comércio e residências, redução a ser feita através da eficiência energética dos edifícios

²⁷ Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128002b_pt.htm

²⁸ Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/air_pollution/128095_pt.htm

²⁹ Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/air_pollution/128045_pt.htm

³⁰ Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/124045b_pt.htm

³¹ Regime Comunitário de Comércio de Licenças de emissão de gases com efeito de estufa (SCEQE)

A Directiva “Eurovinheta” que substituiu a anterior Directiva comunitária (93/89/CEE) na aplicação pelos Estados-Membros dos impostos de veículos utilizados para transporte rodoviário de mercadorias, bem como, das portagens e direitos de uso cobrados pela utilização de certas infra-estruturas, porém está excluída desta nova Directiva os veículos matriculados nas ilhas Canárias, Celta, Melilla, Açores e Madeira. A Directiva Eurovinheta estabelece que os Estados-Membros não devem fixar taxas de impostos sobre os veículos inferiores as taxas mínimas definidas na Directiva. Também têm vindo a ser aprovadas ultimamente várias Directivas em matéria ambiental, visando uma maior eficácia dos sistemas de transportes rodoviários e consequentemente o melhor funcionamento do mercado interno.

Também têm sido utilizados vários instrumentos de mercado visando para protecção da biodiversidade, porém, é verdade que poderiam ser ainda mais explorados, um dos exemplos a citar é o caso dos pagamentos pelos serviços ambientais contido na Política Agrícola Comum e dos sistemas de compensação da biodiversidade.

Como acima expusemos existe um amplo conjunto de instrumentos dentro da política ambiental destinados a conseguir uma protecção e melhoria do meio ambiente, sendo que a aplicação destas políticas ou instrumentos terão que ter sempre em consideração as necessidades de cada Estado-membro ou de cada Região Comunitária.

Um dos problemas a serem levantados é que em parte a política ambiental comunitária não é diferente de políticas aplicadas em outros sectores, a ideia principal é subordinar todas as actuações da UE, incluindo a parte ambiental ao mercado e ao crescimento, para corroborar esta ideia basta olharmos para um dos principais pilares políticos actualmente da União Europeia que é a Estratégia 2020.

Outro problema levantado é a improvável conciliação da sustentabilidade com a grande obsessão de crescimento, obsessão confirmada no próprio orçamento da UE e na Agenda de Lisboa.

O Livro Verde, no qual a meu ver contém simplesmente mais uma visão de mercado do que uma verdadeira visão ambientalista, uma vez que a União prevê uma crescente atribuição dos direitos de propriedade sobre os recursos naturais para a protecção do meio ambiente, daí que muitos ambientalistas entendam que se está privatizando a natureza e o meio ambiente, exemplo desta “privatização” são os apoios económicos para privatização da água.

3.4. O Comércio Comunitário de Direitos de Emissão de Gases: a Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

Em 2003 a União Europeia criou um “regime de comércio de emissão de gases com efeito estufa tendo em vista a redução na Comunidade de modo economicamente eficiente”³².

Os Estados-Membros devem respeitar os compromissos de redução das emissões estabelecidos através do actual regime comunitário e do Protocolo de Quioto. Todas as instalações que realizam actividades nos sectores de energia, produção e transformação de metais ferrosos, da indústria mineira e do fabrico de papel e de cartão estão obrigatoriamente sujeitas a este regime de comércio de licenças, bem como partir de 2012, “o comércio de emissões passarão a abranger o sector da aviação e a partir de 2013 alargará o seu âmbito a outros sectores industriais e a novos gases com efeito de estufa como os perfluorocarbonetos, usados em equipamentos de refrigeração, e o óxido nitroso, conhecido como gás hilariante ou gás do riso, usado, por exemplo, na medicina, pelo seu efeito analgésico e sedativo”.

Vistas as conclusões do Livro Verde e a urgência de adoptar medidas contra as mudanças climáticas, tendo em conta as vantagens já citadas que poderia suponer para UE a implantação de um regime de comércio interior de direitos de emissão de gases de efeito estufa, a União Europeia adoptou a Directiva 2003/87/CE³³.

O sistema de quotas negociáveis que vem definido nesta Directiva não é novo, estava sendo utilizada para o sector de substancias que prejudicam a capa de ozono, nas quotas de pesca dentro da politica pesqueira comum ou nas quotas lácteas (politica agrária comum) com mas ou menos variantes ou com mais ou menos limites.

É um sistema relativamente fácil: se atribui “quotas” de emissão de gases de efeito estufa para empresas que “contaminaram” tendo como limite máximo a quota atribuída, se “sobra” quota, isto é, si a sua emissão de gases não alcança o tope máximo previsto na atribuição, a empresa “limpa” poderá vender ou transmitir o excedente para outra empresas, desta forma se dota de regulação jurídica o tráfico económico do “direito de Contaminar”.

O regime de comercio de direitos de emissão de gases de efeito estufa da UE (“regime comunitário”) gera um risco substancial, se bem cria também potenciais oportunidades para as empresas de vários sectores. Alem de ter em conta que é o maior marco normativo do comércio de direitos de emissão do mundo, gera também novos activos passivos valorados em milhões de euros, e levanta novos rectos para os líderes empresariais.

As opiniões sobre os efeitos do regime comunitário são divergentes, sobre tudo à causa da imaturidade do mercado e dos contínuos interrogantes normativos, em especial com respeito as quotas do período de 2008-2012 e as perspectivas do protocolo de Quioto além de 2012, porém

³² Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 2003, criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Directiva 96/61/CE do Conselho.

³³ Publicada no Diário Oficial da União Europeia L275/32, de 25.10.2003

uma coisa é clara: os inversores e as entidades financeiras de todo o mundo cada vez são mais conscientes dos riscos das alterações climáticas e do impacto que o regime comunitário tendera na indústria, cabe dizer que as empresas com o uso intensivo enfrentam uma dupla carga: os objectivos de redução de emissões e o aumento dos preços energéticos.

O comércio de direitos de emissão são mecanismos que permitem atribuir as empresas quotas para suas emissões de gases de efeito estufa que, posteriormente, podem intercambiar com outras empresas. O total destas quotas atribuídas as empresas que participam no plano representam o limite global permitindo uma das vantagens do mecanismo de comércio de direitos de emissão que é precisamente a certeza dos resultados desde a perspectiva meio ambiental.

O mecanismo de comércio de direitos de emissão permite as empresas superarem suas quotas de emissão com a condição que encontrem outra empresa que tenha emitido uma quantidade de gases inferior ao limite máximo permitido que estava obrigada a ceder sua quota sobrança. O resultado ambiental global é o mesmo que se ambas as empresas consumissem exactamente as suas quotas, entretanto com a importante diferença que tanto a empresa compradora e a empresa vendedora se beneficiam da flexibilidade que aporta o sistema de intercâmbio, sem nenhum prejuízo para o meio ambiente.

Graças ao mecanismo de intercâmbio, ambas as empresas reduzem suas quotas de acordo com a normativa (a empresa vendedora recebe um pago pelas quotas transferidas, e a compradora os custos imprevistos pelo respeito as quotas atribuídas inicialmente). A transparência dos preços permitiram assim, as demais empresas julgar melhor as oportunidades de negócio que apresenta o mercado de compra e venda e o potencial lucro que podem obter participando neste mercado, além de incentivar a concorrência entre as empresas, o sistema de comércio de direitos de emissão promoveu uma última instância tecnologias ecologicamente racionais.

A principal lógica económica do comércio de direitos de emissão radica no uso de mecanismos de mercado para tentar alcançar que a redução de emissões necessárias para alcançar um resultado meio ambiental predeterminado se efectue onde seja mais barato.

Ainda que os direitos negociáveis encontrem escassa aplicação no âmbito da política ambiental da UE, não são de todo desconhecidos na Europa. Os contingentes para as substâncias que reduzem a capa de ozono estabelecidos com o protocolo de Montreal, as quotas de pescas da política pesqueira comum, e as quotas de leite da política agrícola comum constituem todos exemplos práticos de direitos parcialmente transferíveis.

No obstante, as vantagens do comércio de direitos de emissão se manifestam ao nível prático unicamente na presença de um sistema eficaz de seguimento e verificação de sua conformidade. Um seguimento eficaz contribuirá também a melhorar a qualidade dos dados sobre os níveis de contaminação, ademais, garantir a compatibilidade com o sistema de comércio de direitos de emissão introduzido pelo protocolo de Quioto, os direitos de emissão na União Europeia deverão especificar-se em toneladas equivalentes o dióxido de carbono que podem emitir.

O regime para o comércio de direitos de emissão de gases de efeito estufa da UE (regime comunitário) é o mais importante jamais posto em prática no mundo a nível de empresas de distintos países e de distintos sectores. Se trata de um regime que regula os limites e as negociações das emissões de dióxido de carbono que afecta as instalações de cinco sectores industriais básicos da União Europeia dos 25, cerca da metade das emissões de CO₂ da Europa. O regime é regulado pela Directiva Comunitária: Directiva 2003/87/CE, no qual estabelece um regime para o comércio de direitos de emissão de gases de efeito estufa na União). Os sectores afectados são: refinaria, metais, polpa de papel e papel, industria mineira, geradores de electricidade e de calor. Si bem que uma serie de instalações de sectores não pertence ao sector energético e que geram uma energia substancia também ficam parcialmente cobertos neste regime (p.e. alumínio, químicos, automóveis, alimentação e bebidas).

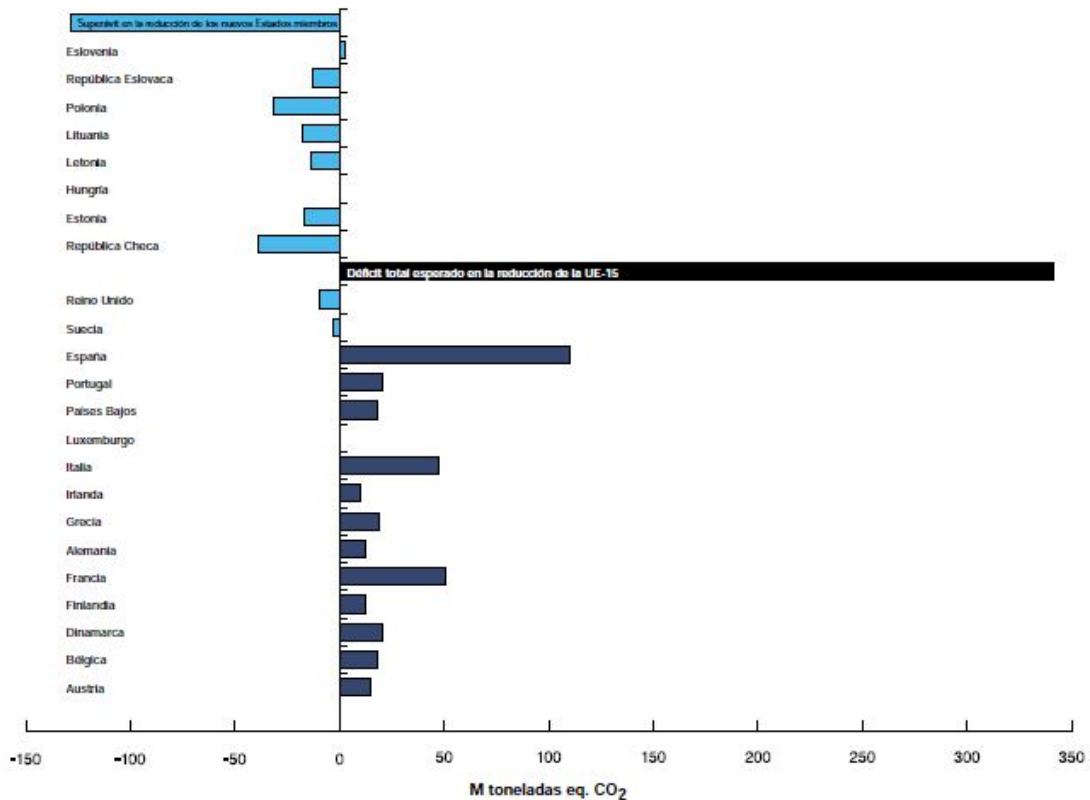
O primeiro período de negociações para o regime foi o de 2005-2007 que viu-se uma oportunidade para aprender mediante a prática. A segunda fase coincidiu com o período do compromisso de Quioto (2008-2012) no qual comportou objectivos mais rigorosos. Posteriormente, prevê que haverá mais períodos de cinco anos de duração, no centro do novo regime esta a moeda de intercâmbio comum: os direitos de emissão, um direito de emissão equivale poder emitir uma tonelada de CO₂". Desde a instalação regulada pelo regime, a atribuição de direitos para o primeiro período foi determinada mediante planos nacionais de atribuição de direitos preparados pelos Governos da UE -25. As empresas podem transferir direitos livremente entre elas e estes direitos também podem ser comercializados com o objectivo de alcançar uma redução das emissões custo-eficiente. A cada ano, as instalações devem proceder a entrega de um número de direitos segundo as emissões de CO₂ que fizeram nesse ano. Ditos direitos se cancelam e já não podem ser novamente a ser utilizados, as instalações com direitos sobranes podem vende-los ou em determinadas circunstâncias reservar para serem utilizadas no futuro.

Os Estados-Membros têm optado por diferentes vias para distribuir a carga com o objectivo de cumprir com os compromissos de Quioto entre o governo e o sector privado. O Governo holandês, por exemplo, iniciou um programa de compra de créditos de emissões a grande escala, se mais governos optam por esta via, haverá que ver se esta questão tendera implicações significativas no seio da União europeia.

Os países representados com valores positivos na figura abaixo podem ter dificuldades para cumprir os objectivos de 2008-2012 (de acordo com o " Acordo de reparto da carga" para a EU-15 e de acordo com os objectivos do protocolo de Quioto para 8 dos novos membros). Em câmbio, os países com valores negativos esperam que alcancem e que inclusive superem os objectivos de emissão nacional. A faixa negra representa o deficit de redução previsto para a EU-15 e a faixa azul claro, o superavit dos novos Estados-Membros, este excesso não será suficiente para contrastar as deficiências da EU-25, e é muito provável que UE tenha que enfrentar a um problema de redução em torno de 250M toneladas de CO₂/ano durante o período de 2008-2012. Alem dos programas de

aquisição de direitos de emissões centralizadas, muitos países também estão desenvolvendo políticas e medidas adicionais nos sectores que actualmente não estão cobertos pelo regime comunitário.

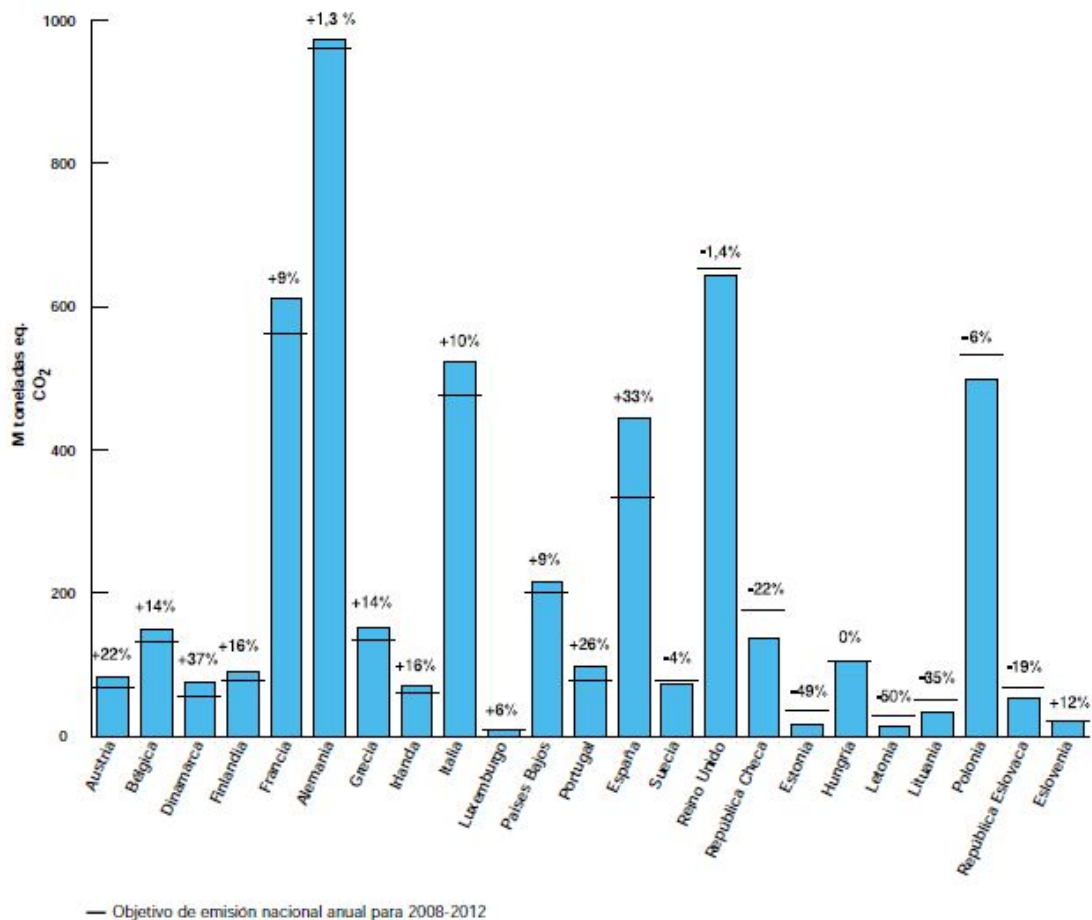
Figura 1: Diferença (equivalente a CO₂) entre as previsões de gás de efeito estufa baseada nas políticas e medidas nacionais existentes e os objectivos para 2010 dos Estados-Membros



Fonte: Dados da Agência Europeia do Meio Ambiente (AEMA) e planos de atribuição nacionais

A figura 2 inclui as emissões de gases efeito estufa previstas para os Estados-Membros (excepto Malta e Chipre), os objectivos de emissões nacionais para 2008-2012 e a diferença relativa entre as emissões previstas e os objectivos

Figura 2: Total previsto de emissão de Gases de efeito estufa (equivalentes de CO₂) em 2010 por Estado-Membro segundo as políticas e medidas Nacionais existentes



Fonte: Dados da Agência Europeia do Meio Ambiente (AEMA) e planos de atribuição nacionais

Portanto para o período de 2008 a 2012, o protocolo da União Europeia prevê que os países industrializados ou os mais emissores de gases com efeito estufa reduzam suas emissões em cerca de 5 a 8% em comparação com os níveis de 1990.

O mercado ambiental tem alcançado uma posição importante nos dias actuais, neste aspecto já observamos o mercado de licença de emissão de gases que provocam efeito estufa. Foi através de iniciativas como esta que o mercado de tecnologias, de produtos e de serviços ambientais tem alcançado uma taxa de crescimento comparável como por exemplo a indústria farmacêutica.

Nos últimos anos tem aumentado e muito os “impostos ecológicos” este instrumento poderá contribuir para melhorar a protecção do meio ambiente, porem será insuficiente se não se fizer acompanhar por outras medidas: os agentes económicos que dispõem de grandes recursos financeiros seguirão contaminando, porque na maioria dos casos o benefício é maior que o custo, daí entende-se que o princípio de que “quem contamina paga” não surtira grande efeito. Não

podemos quantificar com valores pecuniários todos os estragos ambientais: por exemplo quanto deve-se pagar as gerações futuras por terem um clima alterado?

Até 2007 existia uma taxa bastante elevada causada pelo incumprimento das normativas ambientais. Uma das causas do elevado índice de incumprimento é que a própria Comissão não tem autoridade para vigiar o cumprimento da legislação comunitária, trabalho este deixado nas mãos de diversas organizações ambientais.

A União Europeia tem vários projectos e programas dedicado a conservação da natureza, inovação e competitividade, como é o caso do projecto LIFE e o Programa Marco, para estes programas se tem destinado muitos milhões de Euros, entretanto a mesma União Europeia que apoia a conservação do meio ambiente e está “preocupada” “com as alterações climáticas” é a mesma que juntamente com o Banco Europeu de Investimento tem apoiado projectos insustentáveis com o meio ambiente, vejamos: Na Europa do Leste, 14 auto pistas serão construídas além de estar previstas 8 grandes obras hidráulicas, também em África tem apoiado diversos projectos que são insustentáveis com o meio ambiente, dentre outros, daí que não há uma verdadeira vontade política em aplicar uma política ambiental séria e condizente com o meio ambiente.

Chegamos à conclusão que apesar da aplicação dos diversos instrumentos de política ambiental, e neste caso em especial dos instrumentos de mercado, têm obtido bons resultados, pois as graves agressões ao meio ambiente foram em alguns casos reduzidas, porém não podemos parar aperfeiçoar os diversos instrumentos e encontrarmos sua melhor aplicação no âmbito ambiental.

CONCLUSÃO

A União Europeia evoluiu para uma maior integração de sectores que tradicionalmente eram de competência nacional, e mediante a harmonização e aproximação da Legislação se tem conseguido uma maior homogeneização na realização dos objectivos e protecção ambiental; tem evitado assim uma desigual protecção por parte dos Estados-Membros, entretanto sem substituí-los, pois deixa-lhes liberdade para que adoptem suas próprias formas de incorporação das normativas comunitárias tendo em conta a diversidade regional.

Por outro lado, os princípios ambientais são claros e explícitos nos Tratados, e servem como informadores das diversas normas ambientais comunitárias, entretanto encontram realização nos instrumentos que se utiliza para proteger o meio ambiente.

A instauração de uma política coerente e integrada levado a cabo pela União Europeia aumentou o nível de protecção ambiental baseada no Estado Direito e no respeito as Garantias Fundamentais como os Direitos Humanos, no qual o meio ambiente encontrou concretização jurídica de forma indirecta. Quando se adopta um instrumento de protecção ambiental busca garantir com isso à realização dos objectivos descrito nas normas.

Mais também é um facto que a União Europeia ao longo da sua história tem desenvolvido no âmbito ambiental legislações que em alguns casos resulta mais conservadora que em muitos Estados-Membros; porém não deixamos de qualificar que é umas das mais avançadas do planeta. A UE tem desenvolvido vários programas de acção para o meio ambiente, sendo que algum destes programas tem recebido altos investimentos financeiros para a sua conclusão, porém existem vários relatórios concluindo que a política ambiental da UE é estruturalmente insustentável, ou seja, ainda falta vontade política para avançar até à sustentabilidade e capacidade da própria UE.

A verdade é que existe uma consciencialização ambiental e uma acção comunitária decidida neste campo como acima referimos, porém a situação existente apresenta ainda importantes aspectos insatisfatórios, como por exemplo:

No que respeita as ÁGUAS foram efectuados importantes progressos desde os anos 70 quando se aprovaram as primeiras Directivas, desde então muitas destas Directivas foram aprovadas para fixar standards de qualidade como para limitar ou proibir certas descargas que possam influenciar a sua qualidade, entretanto, ainda existem situações muito deficientes como por exemplo, a percentagem total da população abastecida por uma estação de tratamento de água varia consoante os Países, são exemplos, os casos da Dinamarca (98%) ou Suécia (95%), e outros que nem se alcançam a metade, caso os dos Países como a Grécia, Portugal, Itália, Irlanda e Espanha.

Referente a atmosfera, durante as ultimas duas décadas se desenvolveu acções com tendência a reduzir as emissões de contaminação da atmosférica (SO₂; NO; CO₂; partículas, O₃), graças e essas acções, algumas zonas urbanas viriam diminuídas a concentração da contaminação atmosférica podendo usufruir de uma melhor qualidade de vida, porém é verdade que as normas da

qualidade do ar nem sempre são respeitadas e as emissões de dióxido de carbono procedentes dos combustíveis fósseis não deixaram de aumentar desde os anos 60.

Em matéria de resíduos as primeiras Directivas datam do ano de 1965, a partir de então tem-se adoptado múltiplas Directivas relativas a resíduos tóxicos perigosos, porém os problemas ligados a este âmbito continuam por exemplo, a quantidade total em quilograma de resíduos ambientais tem aumentado em muitos países, excepto na Alemanha.

Por último há que referir que as actividades de reciclagem dispõem ainda de uma taxa de recuperação pouco desejável, sendo que a maioria dos países não atingiram nem os 50% da recuperação da taxa de recuperação do papel, cartão e vidro, o que significa um desperdício de recurso considerável.

Para termos bons resultados em matéria ambiental temos que aplicar os instrumentos económicos e jurídicos em cada problema específico, pensando em consagrar estas políticas ambientais associadas a outras áreas políticas, “consagrando política ambiental com as “políticas públicas” (como o saneamento, habitação e a saúde) e também sectoriais (indústrias) convergindo economia com a ecologia.

Por isso manifestamos o grande recto que supõem para a sociedade actual a preservação do meio ambiente, e em particular, a luta contra o cada vez menos questionado câmbio climático, ao mesmo tempo que avançamos para um progresso económico.

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA EUROPEIA DO MEIO AMBIENTE (AEMA). (2004): *Impactos del câmbio Climático en Europa: una evaluación basada en indicadores* http://reports.eea.europa.eu/climate_report_2_2004/en.

AGÊNCIA PORTUGUESA DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: www.Apambiente.pt.

BIBLIOTECA INFOEUROPA: https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=full-set-set&set_number=065231&set_entry=000003&format=999

COMUNIDADE ECOLOGICA EUROPEIA DO AMBIENTE
http://www.ceece.com.pt/site/index.php?option=com_content&task=view&id=10&Itemid=2

COMISSÃO EUROPEIA. *LIVRO VERDE*: http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_pt.htm

COMISSÃO EUROPEIA: *Communication from de Commission to the Council and the European Parliament. 2007 Environment policy review*. 2008.

ESTRATÉGIA 2020: http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=5457

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1996) *Environmental Taxes. Implementation and Environmental Effectiveness*. Copenhagen, EEA.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2007/com2007_0140pt01.pdf

OECD (1989) *Economics Instruments for Environmental Protection*. Paris, OECD.

PORTAL DA UNIÃO EUROPEIA: http://europa.eu/index_pt.htm

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE: disponível em: <http://www.unep.org/spanish/climatechange/>

RUSSELL, C.S. & POWELL, P.T. (1996) *Choosing Environmental Policy Tools*.

SCEQE. Disponível em: http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_fr.pdf

Theoretical Cautions and Pratical Considerations. Washington, BID, Paper nº ENV-102.

THE ECONOMIST (1992) *Clean and green, or lean and mean*. December 12, p. 69.

UNIÃO EUROPEIA: *Tratado de Lisboa*. disponível em: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm

MARCOS ANTÓNIO DUARTE SILVA

Novembro 2011 | verbojuridico.net