



Contribuição Apetro

Lei de Bases do Clima

31 de Março de 2021

ÍNDICE

| | |
|---|----------|
| INTRODUÇÃO | 3 |
| ENQUADRAMENTO EUROPEU | 4 |
| RECOMENDAÇÕES | 8 |
| OBJETIVOS E METAS | 8 |
| PLANEAMENTO, MONITORIZAÇÃO E ENVOLVIMENTO | 8 |
| FUTURO E OPORTUNIDADES | 9 |

Introdução

O Acordo de Paris veio acelerar a adoção de medidas governativas para proteção climática em todo o mundo. As leis climáticas nacionais surgem neste sentido, pretendendo alinhar as exigências do Acordo de Paris a curto prazo e a longo prazo. Atualmente, mais de metade de todos os Estados-Membros da UE já desenvolveram uma lei nacional do clima, estão a desenvolver ou a considerar a mesma, como é o caso de Portugal. Está ainda em consideração o desenvolvimento de uma lei do clima a nível europeu.

A Apetro apoia a criação de uma Lei de Bases do Clima Portuguesa, reforçando o compromisso para a descarbonização da economia e a mitigação das alterações climáticas estabelecido pelo *European Green Deal*.

Em Portugal foram apresentadas oito propostas de Lei de Bases do Clima, provenientes das seguintes entidades parlamentares: Bloco de Esquerda, Cristina Rodrigues, Joacine Moreira, Os Verdes, PAN, PCP, PS e PSD. Salienta-se o facto de todas as propostas apresentadas revelarem contribuições positivas que devem ser consideradas aquando da elaboração da lei final.

A Apetro estrutura as suas recomendações com base nas propostas apresentadas à Assembleia da República e na análise realizada pela Ecologic em fevereiro de 2020, ["Climate laws in Europe - good practices in net-zero management"](#), relativamente aos elementos comuns presentes nas restantes leis Europeias.

Enquadramento Europeu

Em fevereiro de 2020, a Ecologic lançou o estudo [“Climate laws in Europe - good practices in net-zero management”](#). Este relatório compara as leis nacionais sobre o clima em vigor em nove países europeus: Reino Unido, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Países Baixos, Espanha e Suécia. Ao analisar cada uma das leis climáticas, a Ecologic detetou elementos comuns, como a definição de objetivos, o planeamento estratégico para esses objetivos e a monitorização dos progressos, que respondem às questões: O quê? Como?, Quão bem? e Quem?

O quê? Objetivos e metas

As metas são quantificadas de várias formas - pela sua natureza (quantitativa/qualitativa), tempo (curto/longo prazo), forma (ano único/orçamento), mecanismos de ajuste e metas adicionais (redução não-GEE).

A maioria das leis analisadas baseiam-se em metas quantitativas de redução de emissões presentes nos objetivos gerais. A grande maioria fá-lo estabelecendo metas a longo prazo (ex. 2050) ou intermediárias (ex. 2030). Para atingir as metas em 2050 e estabelecer alguma segurança no seu planeamento, a França e o Reino Unido definiram metas a longo prazo utilizando um sistema de orçamento de emissões por períodos de tempo. A Alemanha utilizou uma variante sectorial deste conceito, de forma a aumentar a colaboração de todos os ministérios e melhorar a realização global do objetivo.

Várias leis mencionam a disposição dos países para o estabelecimento de metas futuras (Dinamarca, Alemanha e Suécia) e várias também especificam mecanismos de revisão. Tanto o Reino Unido como a Espanha incluem um processo de revisão de metas com base em novas informações (por exemplo, avanços científicos ou tecnológicos). Outros (Finlândia, Alemanha) antecipam a possibilidade de metas de redução europeias e internacionais mais rigorosas.

Como? Planeamento

O planeamento climático estratégico a longo prazo é um elemento obrigatório na definição da política climática nacional, devendo estar intimamente ligado à definição de medidas específicas. Algumas das leis climáticas analisadas estabelecem um planeamento estratégico a longo prazo, fazendo dessa estratégia um documento central para orientar a futura elaboração de políticas e informar planos de ação, como são os casos da Finlândia, França e Espanha e, em parte, da Irlanda.

Como? Medidas

Quase todas as leis de proteção do clima incluem alguma forma de planejamento de ação a curto e médio prazo para medidas climáticas. Estabelecem um quadro e um calendário para a forma como são propostas medidas de mitigação, quem as propõe e com que frequência.

Alguns países estabelecem medidas individuais na lei (ex. normas de tributação do carbono e de desempenho do CO₂, como no caso de França) ou enumeram medidas específicas a serem adotadas (ex. proibição de determinados veículos com motor de combustão interna a partir de 2040 e obrigações de infraestruturas de mobilidade elétrica para os fornecedores de combustíveis em Espanha).

Várias leis ligam o ciclo da política climática ao orçamento anual do seu país (ex. Suécia, França, Alemanha). A Suécia declara explicitamente que as políticas climáticas e orçamentais devem ser alinhadas, enquanto a Espanha atribui uma parte do orçamento anual a fins relacionados com a ação climática. A França e a Espanha incluem no orçamento provisões para que as instituições financeiras considerem os riscos climáticos.

Quão bem? Monitorização do progresso

Os relatórios anuais da evolução das emissões de GEE devem ser apresentados por todos os Estados-Membros e enviados ao parlamento europeu. Na maioria dos casos, estes relatórios são dos governos, mas alguns países têm avaliações de organismos consultivos independentes (França, Países Baixos e Reino Unido). No Reino Unido e em França, o governo é obrigado a responder e apresentar explicações.

Para enaltecer a importância da política climática e ter em conta a ligação entre a política climática e a política orçamental, em França e na Suécia, o relatório sobre a sua implementação é apresentado ao Parlamento juntamente com o projeto de orçamento. Na Alemanha, os dados sectoriais relativos ao progresso também estão incluídos na proposta orçamental.

A maioria das leis analisadas associa explicitamente a monitorização do progresso a medidas adicionais, no caso de ser evidente que as reduções que estão a ser feitas não estão em conformidade com os objetivos - por exemplo, na Dinamarca, na Finlândia, em França, nos Países Baixos e na Suécia.

Quem? Acordos institucionais

Em países como os países Baixos, Espanha e Reino Unido, a tarefa geral de desenvolver os planos climáticos cabe a um único ministério, sendo um único ministério nomeado como tendo responsabilidade integral. Outros países mencionam o envolvimento de vários ministérios e agências no processo de proposta política e de elaboração de políticas (Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Irlanda e França parcialmente).

Para envolver todos os organismos governamentais relevantes no planeamento da lei climática, os ministérios que cobrem sectores relevantes da economia podem ser obrigados a preparar uma estratégia ou plano para o seu sector (Finlândia, Alemanha e Irlanda). Adicionalmente, os objetivos de redução podem ser repartidos em sectores no âmbito do planeamento (França).

As legislações em outros Estados-Membros podem ter de reforçar a forma como supervisionam os progressos sectoriais nos sectores não-ETS. Todas as leis poderiam melhorar a coordenação e a forma como as questões intersectoriais são tratadas.

Várias leis conferem ao órgão legislativo do país o papel de aprovar os planos apresentados pelo governo ou pelo ministério responsável (Alemanha, Holanda e Reino Unido). A maioria dos países envolve explicitamente o parlamento na discussão dos progressos realizados através de relatórios que lhe são apresentados.

Envolvidos? Aconselhamento científico e Participação pública

As leis climáticas estipulam três funções básicas para os conselhos de especialistas científicos. Num papel consultivo, avaliando e aconselhando os decisores políticos nas suas decisões relativas à política climática. Numa função de monitorização, o organismo externo analisa os dados relativos às emissões, as vias e a eficácia das políticas, existindo a obrigação de reportar. Nalguns dos casos, como na Dinamarca, Suécia e Reino Unido, o conselho de especialistas também está encarregue de conduzir e incentivar o debate público em torno da política climática interna.

Em todos os países, os organismos independentes são compostos por especialistas selecionados com base em qualificações, conhecimentos e experiência ou nomeados através da sua posição em cargos públicos (Irlanda).

Para tornar este organismo funcional, o conselho de especialistas pode ter acesso a um secretariado (ex. Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Suécia e Reino Unido), ter o seu próprio orçamento (Reino Unido) ou envolver conhecimentos externos através de comités ad hoc (Dinamarca).

Os órgãos consultivos têm mandatos diferentes, mas três casos destacam-se devido à sua forte posição no processo. No Reino Unido e em França, os órgãos consultivos são encarregues de elaborar relatórios anuais independentes, aos quais o governo é obrigado a responder. Na Dinamarca, o Governo deve também tomar uma posição concreta sobre as recomendações do Conselho do Clima em todos os relatórios anuais que apresentar.

Visão futura

Os objetivos a longo prazo destacam-se em todas as leis. Alguns países reforçam-no com metas provisórias e estratégias de longo prazo como documentos centrais que definem as ações futuras.

A maioria dos países cria pelo menos uma ligação implícita, para garantir que as políticas de curto prazo estejam interligadas com objetivo a longo prazo. Isto pode ser reforçado por requisitos e processos explícitos, de modo a garantir a integração climática na política ou financiamento governamentais (ex. Finlândia, Suécia, França) e a consideração do risco para as instituições financeiras (ex. França, Espanha).

Algumas leis assinalam mudanças estruturais em prol da mesma (França, Irlanda, Espanha), sendo que algumas até incluem políticas de transformação diretamente na própria legislação: Espanha procura eliminar progressivamente a maioria das vendas de motores de combustão interna até 2040 e quer implementar uma Estratégia de Transição Justa. A França está a eliminar gradualmente o carvão até 2022 e oferece apoio proactivo à mão de obra afetada.

Oportunidades

A legislação da UE já contém um conjunto de disposições que tornam obrigatórios os elementos-chave da governação para todos os Estados-Membros sobre planeamento estratégico, desenvolvimento de políticas e acompanhamento, mas que não cumprem todas as funções de que um sistema nacional necessita.

A legislação da UE contém metas de GEE vinculativas para todos os Estados-Membros. Não as satisfazer através de ações internas pode tornar-se dispendioso, tornando-se fundamental que os governos disponham um sistema de governação adequado para assegurar a realização de objetivos.

Definir uma legislação da UE em matéria de clima pode corrigir lacunas fundamentais no atual acervo comunitário, como a consagração de um objetivo a longo prazo, um mecanismo de revisão de metas intercalares, um orçamento global de carbono, atualizações regulares sobre o desenvolvimento das políticas, as disposições relativas à integração e à participação do público, bem como um órgão consultivo independente.

Conclusão

Desta breve síntese pode concluir-se que as abordagens dos vários países analisados são diferentes, mas contém uma série de elementos comuns: necessidade de definição de ciclos de planeamento, monitorização do progresso, integração do combate às alterações climáticas com as restantes políticas e envolvimento de especialistas de reconhecido mérito científico nas diferentes fase do processo.

Recomendações

Tal como referido na introdução a Apetro apoia a criação de uma Lei de Bases do Clima Portuguesa, reforçando o compromisso para a descarbonização da economia e a mitigação das alterações climáticas estabelecido pelo European Green Deal. Alinharemos as nossas recomendações de carácter genérico com os tópicos definidos na análise anterior.

Objetivos e metas

A lei do clima deve refletir o objetivo fixado pela União Europeia para uma economia neutra em emissões de carbono até 2050, defendendo, no entanto, uma visão holística e global do desafio, assim como uma contribuição de Portugal para as metas definidas na UE proporcional à sua economia e dimensão. Os objetivos aqui definidos devem estar articulados com os atos legislativos nacionais.

Sendo a Lei do Clima uma lei estrutural, esta deve essencialmente criar o enquadramento para uma futura revisão sobre as metas e as iniciativas legislativas, assegurando uma metodologia eficiente e transversal a todas as áreas sectoriais, tendo em conta os impactos na economia e na sociedade. Quer as metas a longo prazo, quer as intercalares, devem estar alinhadas com as metas definidas a nível europeu.

As metas sectoriais devem ser fixadas com base em políticas setoriais, garantindo a adoção das melhores soluções, e ser revistas regularmente. Os mecanismos de revisão destas metas devem ter por base as novas informações resultantes de avanços científicos, tecnológicos e socioeconómicos.

A sua formulação deverá ser clara, garantindo a articulação dos objetivos e dos mecanismos a curto prazo com os a longo prazo (> 2050). Neste sentido, será necessário um enquadramento com os diversos diplomas existentes e a promulgar sobre esta matéria, nomeadamente o Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC2030) e o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050), assim como com os objetivos Europeus e Internacionais.

Planeamento, Monitorização e Envolvimento

No planeamento estratégico, a dimensão socioeconómica de Portugal deve ser permanentemente tida em conta, devendo alinhar-se com os restantes países do espaço europeu comunitário de acordo com a proporção e a capacidade económica nacional. Num ambiente de economia de mercado europeu, a Lei do Clima não deverá ser prescritiva, mas proporcionar a definição de um enquadramento regulatório adequado à utilização competitiva das vantagens específicas nacionais.

Neste sentido, o planeamento estratégico da presente lei deve ser definido por um grupo de trabalho dedicado para o efeito, composto por membros independentes e de órgãos da administração pública com responsabilidades nesta matéria. Defendemos que as agências, os organismos e os ministérios

públicos devem ser o principal foco no planeamento operacional da lei do clima, na sua execução e monitorização, garantindo uma ligação entre a política climática e a política orçamental, e uma coordenação intersectorial.

O parecer sobre a monitorização do progresso, eficácia das políticas estabelecidas e evolução dos dados relativos às emissões de GEE, deve orientar uma futura revisão de políticas e de planos de ação. Para tal, defendemos a criação de um organismo consultivo independente de especialistas e cientistas de reconhecido mérito com base em qualificações, conhecimentos e experiência.

Todos os órgãos envolvidos devem não só obedecer a critérios explícitos de seleção, mas também garantir um forte envolvimento de empresas e associações empresariais de todos os setores de atividade.

Defendemos ainda que deve ser garantida a cooperação entre todas as partes interessadas, assegurando o envolvimento e comprometimento das mesmas, desde as empresas, associações empresariais e ONGs aos cidadãos, fomentando uma transição justa e equitativa. O envolvimento da sociedade civil deve ser incentivado através do debate público.

Importa destacar a importância da cooperação internacional, através de acordos e protocolos, não só para o desenvolvimento tecnológico e científico necessários, mas também para garantir a segurança energética nacional durante o processo de transição para a neutralidade carbónica. Isto evitará que a tomada de decisões nacionais ponha em risco a competitividade da nossa economia.

Futuro e Oportunidades

A Lei do Clima deve ter como princípio base a neutralidade tecnológica, desaconselhando escolhas momentâneas de conveniência política e um enquadramento prescritivo, contemplando da melhor forma e após análise exaustiva, todos os instrumentos da política europeia da energia e clima consolidados e relevantes, como é, por exemplo, o caso da Diretiva do Comércio Europeu de Licenças de emissões (CELE).

A Apetro apoia a criação de uma lei do clima europeia que uniformize as legislações do espaço comunitário Europeu e que estabeleça um objetivo comum a longo prazo, com mecanismos de revisão intercalares e adaptados à proporção de cada Estado-Membro.