



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Ambiente,
Energia e Ordenamento do Território
Deputado José Maria Cardoso

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Comunicação Eletrónica	19-02-2021	Nº: 1579 ENT.: 2764 PROC. Nº:	04/05/2021

ASSUNTO: Resposta à solicitação de emissão de Parecer ao Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, sobre as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.ª (PAN) - Lei de bases do Clima;
- Projeto de Lei n.º 446/XIV/1.ª (PCP) - Estabelece as Bases da Política de Ambiente e Ação Climática;
- Projeto de Lei n.º 526/XIV/2.ª (PEV) - Lei-Quadro da Política Climática;
- Projeto de Lei n.º 577/XIV/2.ª (PS) - Aprova a Lei de Bases da Política do Clima;
- Projeto de Lei n.º 578/XIV/2.ª (BE) - Lei de Bases do Clima;
- Projeto de Lei n.º 598/XIV/2.ª (PSD) - Lei de Bases do Clima;
- Projeto de Lei n.º 605/XIV/2.ª (NICR) - Define as bases da política climática;
- Projeto de Lei n.º 609/XIV/2.ª (NIJKM) - Lei de Bases da Política Climática.

Encarrega-me o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares de junto enviar a resposta ao pedido de parecer ao Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, sobre as iniciativas legislativas mencionadas em epígrafe, remetida a este Gabinete, pelo Gabinete da Senhora Ministra da Agricultura.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Catarina Gamboa

PARECER

Assunto: Apreciação dos seguintes projetos:

Projetos de lei:

- Projeto de Lei n.º 131/XIV/1ª (PAN) – Lei de bases do Clima;
- Projeto de Lei n.º 446/XIV/1ª (PCP) – Estabelece as Bases da Política de Ambiente e Ação Climática;
- Projeto de Lei n.º 526/XIV/2ª (PEV) – Lei-Quadro da Política Climática;
- Projeto de Lei n.º 577/XIV/2ª (PS) – Aprova a Lei de Bases da Política do Clima;
- Projeto de Lei n.º 578/XIV/2ª (BE) – Lei de Bases do Clima;
- Projeto de Lei n.º 598/XIV/2ª (PSD) – Lei de Bases do Clima;
- Projeto de Lei n.º 605/XIV/2ª (NIInsc CR) – Define as Bases da Política Climática;
- Projeto de Lei n.º 609/XIV/2ª (NIInsc JKM) – Lei de Bases da Política Climática.

Enquadramento e comentários preliminares:

Os citados projetos de lei, apresentando similitudes quanto aos princípios e objetivos a prosseguir pela política pública do clima, diferenciam-se quanto ao grau de concretização de políticas nacionais de mitigação e adaptação das alterações climáticas.

As abordagens propostas para mitigação, em alguns casos com definição de metas, nacionais e setoriais, de redução de emissão de gases com efeito de estufa (GEE) merece o nosso especial comentário, ou seja:

- Portugal perspetivou no Roteiro para a Neutralidade Carbónica (**RNC 2050**) a sua trajetória de neutralidade carbónica, identificando os objetivos de redução de GEE face a 2005 (de 45% a 55% até 2030, de 65% a 75% até 2040 e de 85% a 90% até 2050) e compensação das restantes emissões pelo sequestro conseguido de LULUCF - Uso do Solo, Alterações do Uso do Solo e Floresta (Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho).
- Para resposta aos compromissos determinados no Regulamento da Governação da Energia e Clima (Regulamento UE 2018/1999 de 11 de dezembro), estabeleceu no Plano Nacional de Energia e Clima (**PNEC 2030**) a meta 2030 de redução de GEE em **45% a 55%**

face a 2005, para o qual a **Agricultura** contribui com uma redução de **11%** (Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020 de 10 de julho);

- A nova ambição para clima introduzida pelo Pacto Ecológico Europeu, que a **Lei Europeia do Clima** em preparação prevê transite da atual meta climática (40% de redução GEE face aos níveis de 1990) para uma meta mais exigente (**de 55% ou de 60%** de redução GEE face aos níveis de 1990, em debate), faz prever **impacte nas metas nacionais**, ou seja, o aumento do nível de exigência e eventuais consequências para as metas setoriais que para elas contribuem, incluindo a da Agricultura.

Assim, é neste quadro base, europeu e nacional, que apresentamos a nossa apreciação da razoabilidade das propostas em causa:

1 - Alguns dos projetos de lei em apreciação **vêm aumentar a exigência do atual compromisso nacional ao nível das metas a atingir** em 2030 e estabelecer compromissos para datas posteriores, nomeadamente:

- **Projeto PAN:** Metas nacionais GEE (s/ LULUCF) - 45% em 2025; 55% em 2030; 65% em 2035; 75% em 2040; 85% em 2045 e 90% em 2050, face aos níveis de 2005.
- **Projeto PS:**
 - Metas nacionais GEE (s/ LULUCF): pelo menos 55% em 2030; 65% a 75% em 2040; pelo menos 90% em 2050, face aos níveis de 2005;
 - Metas GEE (s/ LULUCF) para agricultura, solos com agricultura e pastagens: 36 a 39% em 2030; 37 a 49% em 2040; 38 a 60% em 2050, face aos níveis de 2005.
- **Projeto BE:** Metas nacionais GEE (s/ LULUCF) - pelo menos 60% em 2030, face aos níveis de 2005.
- **Projeto NInsc JKM:** Meta nacional GEE (c/ LULUCF) - 100% em 2050.

As **metas apresentadas colocam assim o compromisso nacional nos limites superiores das reduções** atualmente preconizadas no RNC 2050 e estabelecidas para 2030 no PNEC (à exceção da proposta do BE que aumenta o objetivo 2030 em 5 pontos percentuais em relação ao valor máximo) o que, para além de carecer de consulta às entidades responsáveis pela gestão de clima quanto à coerência com o conhecimento existente.

No que respeita em particular às **metas de redução de emissão para “agricultura, solos com agricultura e pastagens”** propostas no projeto de lei de bases apresentado pelo Partido

Socialista, que reproduzem o potencial de redução de emissões em relação a 2005 para o setor “agricultura e usos solo” previsto no RNC 2050, refere-se:

- A previsão de **valores muito superiores ao atualmente estabelecido** para 2030 no Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC 2030) – **de 11% para 36 a 39%**. Faz-se notar o seguinte:
 - A meta setorial de redução de 11% estabelecida no PNEC 2030 para “agricultura” atendeu a que “a redução de emissões na agricultura ocorre a um ritmo menor que noutros setores, inerente às características dos sistemas biofísicos associados...”, conforme assumido no RNC 2050;
 - A Agricultura apresenta em 2017 face a 2005 um aumento de 2% de emissões GEE (s/ LULUCF), identificando o diagnóstico PEPAC a redução de 11% até 2030 como um desafio.
 - A inclusão dos setores “solos com agricultura e pastagens” na meta setorial “agricultura” não é nesta data adequada, uma vez que **aqueles setores não contabilizam para a verificação de conformidade das quotas UE** e apenas têm efeito no âmbito da flexibilidade LULUCF (tratada no todo LULUCF e com limitações de uso).
- Admitindo-se que a proposta pretenda valorizar o indicador PEPAC para o setor “solos com agricultura e pastagens”, também o diagnóstico PEPAC identifica que apesar da clara tendência de redução de emissões que apresenta em 2017 face a 2005 (de 77%) é ainda emissor líquido, pelo que se considera que **Portugal não terá condições para assumir na lei compromissos de redução para os quais não existem dados objetivos** que permitam prever a possibilidade de serem alcançados.
- Tratam-se de metas setoriais muito exigentes correspondentes aos cenários do Roteiro para Neutralidade Carbónica 2050, que neste âmbito assumem natureza meramente indicativa e não vinculativa, **pelo que se perspetiva com preocupação uma eventual vinculação a tais metas a nível nacional, em termos de perda de flexibilidade na sua concretização, conforme já referido.**

Por último, refere-se que alguns dos projetos de lei referem especificamente **planos/ações direcionadas à Agricultura**, as quais não nos merecem especiais observações uma vez que são propostas orientadoras que poderão ser acolhidas pelos instrumentos de gestão existentes, sendo de salientar que **apresentam prazos de difícil cumprimento**, em especial face ao facto da negociação da PAC ainda se encontrar em curso e conseqüentemente o PEPAC em preparação.

Resumidamente:

- **Projeto PAN:** plano setorial de adaptação (Agricultura) – vide artigo 12.º - até ao final do terceiro trimestre de 2021;
- **Projeto PS:** plano setorial de mitigação (Sistema Agroalimentar) e de adaptação (Agricultura) – vide artigo 64.º - Prazo de adopção do plano - final de 2021;
- **Projeto BE:** promoção mais justa da transição agroecológica para pequenos agricultores;
- **Projeto PSD:** plano de ação climática (mitigação e adaptação) com programa setorial para Agricultura e Florestas;
- **Projeto NInsc CR:** política climática municipal com ações de adaptação (Agricultura e silvicultura);
- **Projeto NInsc JKM:** objetivos nacionais e sectoriais para resiliência (produção-consumo de proximidade e de agriculturas sustentáveis).

Por fim, para melhor enquadramento da matéria, junta-se, em anexo, síntese do panorama internacional, europeu e nacional quanto às metas «Clima»

Metas clima

AMBIÇÃO 2030 ATUAL:

- Para resposta aos compromissos assumidos no **Acordo de Paris**, a ambição atual da **UE** para a redução de gases com efeito de estufa (GEE) é de **40% face aos níveis de 1990 até 2030** (*artigo 2º Regulamento (UE) 2018/1999 de 11 de dezembro*),
- Esta meta será alcançada com a implementação dos instrumentos Comércio Europeu de Licença de Emissões (CELE – 43%), do cumprimento pelos Estados-Membros das metas obrigatórias de redução estabelecidas no Regulamento de Partilha de Esforços para os setores não-CELE (ESR – 30%) na articulação com o Regulamento do Uso do Solo, Alterações do Uso do Solo e Floresta (LULUCF).
- Neste contexto **Portugal**:
 - Está obrigado a **reduzir** as emissões de GEE dos setores não-CELE **em 17% face aos níveis de 2005**, entre 2021 e 2030 (*n.º 1 do artigo 4º Regulamento (UE) 2018/842 de 30 de maio*);
 - Tem uma **dotação anual de emissões** no período 2021-2030 já atribuída (*artigo 2º da Decisão de Execução (UE) 2020/2126 da Comissão de 16 de dezembro*);
 - Tem **flexibilidade LULUCF de 5,2 milhões de toneladas de CO₂-equivalente** (quantidade máxima de remoções líquidas provenientes do LULUCF atribuída), que pode utilizar para fins de conformidade no período 2021-2030 em caso de excedência da dotação anual (*alínea a) do n.º 1 do artigo 7º do Regulamento UE 2018/842*).
- Neste enquadramento e com vista a dar resposta ao compromisso de alcançar a neutralidade carbónica até 2050, assumido na Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (COP 2016) no âmbito do Acordo de Paris,
Portugal:
 - Aprovou o seu Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (**RNC 2050**), onde perspetiva uma redução de GEE em **85% a 90% até 2050** face a 2005 (em 45% a 55% até 2030 e em 65% a 75% até 2040) e a compensação LULUCF das restantes emissões (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019 de 1 de julho*);
 - Aprovou o seu Plano Nacional Energia e Clima 2030 (**PNEC 2030**), onde estabelece a meta de redução de GEE em **45 % a 55 % até 2030** face a 2005 (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020 de 10 de julho*).
- No contexto no PNEC 2030, a **Agricultura**:

- Contribui para a meta nacional com a **redução de GEE em 11% até 2030** face a 2005 (meta setorial como setor não-CELE);
- Atua para o cumprimento da meta setorial de redução do **Objetivo 6 do PNEC** - promover uma agricultura e floresta sustentáveis e potenciar o sequestro de carbono, através de linhas de atuação¹ a concretizar no quadro dos instrumentos de política e de financiamento identificados² (*páginas 109-118 da RCM 53/2020*).

NOVA AMBIÇÃO DA UE:

- No âmbito do Pacote Ecológico Europeu, a **UE** apresentou proposta para **Lei Europeia do Clima** para revisão das “metas da União para 2030 em matéria de energia e de clima” (quadro para alcançar a neutralidade climática que altera o Regulamento UE 2018/1999), com a seguinte evolução:
 - Proposta COM: novo objetivo para 2030 de **redução das emissões em 50% a 55%** em relação a 1990 (*COM(2020) 80 final de 04.03.2020*);
 - Proposta COM alterada: novo objetivo de 2030 de **redução das emissões líquidas de GEE de, pelo menos, 55%** em relação a 1990 (*COM(2020) 563 final de 17.09.2020*) –acordo provisório UE alcançado a 21 de abril segundo nota da REPER;
 - Proposta PE de alterações (1ª leitura): novo objetivo de 2030 de **redução das emissões líquidas de GEE de 60%** em relação a 1990 (*P9_TA(2020)0253 de 08.10.2020*).
- A meta climática da União para 2030 que vier a ser definida produzirá a **revisão dos instrumentos UE de gestão para o cumprimento da meta** (CELE, ESR, LULUCF), nomeadamente ao nível das reduções e flexibilidades atribuídas aos no contexto da partilha de esforços (com reflexo nas respetivas dotação de emissões para o período 2021-2030), sendo esperado o aumento do nível de esforço dos EMs e subsequente revisão dos respetivos PNECs.
- Neste contexto, **Portugal** poderá ter de rever as atuais metas nacionais, o que poderá ter consequências ao nível das metas setoriais, incluindo as da **Agricultura**.

¹ **Objetivo 6: Linhas de ação:** (1) promover a produção e utilização de FER no setor; (2) promover descarbonização da atividade pecuária; (3) reduzir o consumo de fertilizantes azotados; (4) adotar práticas mais eficientes em energia e água; (5) aumentar a capacidade de sumidouro natural; (6) promover uma gestão mais efetiva do sistema agroflorestal com redução da área ardida e do impacto de agentes bióticos; (7) incentivar o papel da bioeconomia e (8) promover projetos de I&D que constituam suporte a uma gestão agroflorestal sustentável.

² **Objetivo 6: Principais instrumentos:** RNC2050, Futuro PEPAC, ENEAPAI 2018 -2025, ENAR, PAEC, NREAP, BREF aves e suínos, ENF, PNPOT, PNGIFR, PARCA, PARF, PNPB. **Fontes de financiamento:** FEADER, FEAGA, Fundo de Coesão, FEDER, FEE, FFP, FA, FCT, Horizonte Europa.