



COMISSÃO  
EUROPEIA

Bruxelas, 3.2.2017  
COM(2017) 54 final

2017/0017 (COD)

Proposta de

**REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de manter as atuais limitações ao âmbito de aplicação às atividades da aviação e de preparar a aplicação de uma medida baseada no mercado global a partir de 2021**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SWD(2017) 30 final}

{SWD(2017) 31 final}

## **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

### **1. CONTEXTO DA PROPOSTA**

#### **• Razões e objetivos da proposta**

As emissões de gases com efeito de estufa provenientes das atividades de aviação estão a aumentar significativamente. Estima-se que, na ausência de novas medidas, as emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) provenientes da aviação internacional irão praticamente quadruplicar até 2050 relativamente aos níveis de 2010. Vários estudos demonstram que as medidas técnicas e operacionais, incluindo as normas relativas a emissões de CO<sub>2</sub> aplicáveis a aeronaves ou a utilização de biocombustíveis sustentáveis, são, por si só, insuficientes para reduzir as emissões provenientes da aviação, sendo portanto necessário recorrer a medidas baseadas no mercado para fazer face ao seu crescimento. O forte aumento das emissões de gases com efeito de estufa no setor da aviação na UE corre o risco de comprometer os esforços desenvolvidos a nível mundial e a nível da UE para combater eficazmente as alterações climáticas.

Em 2008, a UE foi a primeira instância a abordar a questão das emissões de gases com efeito de estufa provenientes da aviação mediante a inclusão, no Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE, de voos entre aeródromos no Espaço Económico Europeu (seguidamente designados «voos intra-EEE») e de voos entre aeródromos no Espaço Económico Europeu (EEE) e aeródromos em países terceiros («voos extra-EEE»). Esta medida foi fundamental para chegar a acordo no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) sobre uma medida baseada no mercado global destinada a abordar a questão da aviação internacional, processo que teve início em 2013. Tal permitiu também ao setor da aviação contribuir para a realização do objetivo da UE em matéria de clima que visa, até 2020, uma redução de 20 % das emissões em relação aos níveis de 1990. Na pendência de acordo no âmbito da OACI, e com vista a promover a elaboração de medidas globais de regulação das emissões da aviação internacional no âmbito da OACI, a UE limitou temporariamente o âmbito de aplicação do RCLE-UE a voos intra-EEE até 2016, aguardando o resultado das negociações no quadro da OACI para proceder à revisão do âmbito da sua legislação em matéria de voos extra-EEE. Na ausência de alterações à Diretiva Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (Diretiva RCLE-UE), o âmbito de aplicação deste regime será automaticamente restabelecido na sua integralidade a partir de 2017.

Em outubro de 2014, o Conselho Europeu aprovou o Quadro de Ação relativo ao Clima e Energia para 2030. Um elemento central deste quadro para 2030 é o objetivo vinculativo de redução das emissões totais de gases com efeito de estufa da UE em, pelo menos, 40 % a nível interno até 2030 em relação aos níveis de 1990. Para atingir este objetivo de forma eficaz em termos de custos, os setores abrangidos pelo RCLE-UE terão de reduzir as suas emissões em 43 %, enquanto os setores não abrangidos pelo RCLE terão de reduzir as suas emissões em 30 %, em ambos os casos em relação aos níveis de 2005. Tal permitiu à UE apresentar o seu contributo no âmbito do Acordo de Paris, o qual constitui um compromisso à escala de toda a economia, incluindo as emissões da aviação. A UE está empenhada em contribuir para o objetivo em matéria de clima no âmbito do Acordo de Paris que consiste em manter o aquecimento global a um nível bastante inferior a 2 graus Celsius em relação aos níveis pré-industriais e em prosseguir os esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C, bem como contribuir para o objetivo ambicioso fixado pela Organização da Aviação Civil Internacional no sentido de as emissões globais de CO<sub>2</sub> provenientes da aviação internacional não serem superiores aos níveis de 2020 («crescimento neutro em termos de carbono» ou CNC 2020).

Na sua 39.<sup>a</sup> Assembleia, de outubro de 2016, a OACI aprovou uma resolução sobre uma medida baseada no mercado global (MBMG) que visa limitar o aumento das emissões da aviação internacional a nível mundial a partir de 2021 mediante um sistema de compensação, que tem como aspiração estabilizar as emissões da aviação internacional aos níveis de 2020. Durante a primeira fase da MBMG (2021-2026), a participação é explicitamente voluntária. Todos os países com um setor da aviação importante devem aplicar a MBMG desde o início da sua segunda fase em 2027. A UE e os seus Estados-Membros exprimiram a sua intenção de aplicar a MBMG durante a sua fase de aplicação voluntária. Embora estejam acordados o objetivo a atingir e a natureza basicamente compensatória da MBMG, é ainda necessário desenvolver e acordar no âmbito da OACI uma série de características importantes desse sistema, que são fundamentais para a sua eficácia e integridade ambiental numa perspetiva climática, a fim de permitir a aplicação da MBMG em 2021. Qualquer atraso na aprovação destes elementos poderá provocar atrasos na operacionalização da MBMG. Tal pode igualmente também atrasar a sua transposição para a legislação nacional dos Estados-Membros, um aspeto crucial uma vez que a operacionalização efetiva da MBMG assenta exatamente na ação a nível nacional e regional.

A legislação em vigor exige que a Comissão avalie os resultados da 39.<sup>a</sup> Assembleia da OACI e, em função dessa avaliação, proceda à revisão do RCLE-UE no que diz respeito aos voos com origem e destino no EEE. Na ausência de uma alteração da legislação em vigor, o âmbito de aplicação inicial do RCLE-UE (que inclui voos extra-EEE) será restabelecido. Tendo em conta o acordo relativo à MBMG no âmbito da OACI, o apoio da UE à sua finalização e operacionalização atempada e a intenção da UE de proceder à respetiva aplicação a partir de 2021, afigura-se necessário proceder à revisão da legislação relativa ao RCLE-UE.

A fim de gerar uma nova dinâmica nos debates internacionais sobre a governação e as restantes regras necessárias para a aplicação da MBMG, propõe-se a manutenção do âmbito de aplicação restrito do RCLE-UE (ou seja, limitado a voos entre aeródromos no EEE, conforme previsto no Regulamento n.º 421/2014) para além de 2016. Proceder-se-á a uma nova avaliação e revisão do RCLE-UE para o período pós-2020 quando a situação estiver mais clarificada no que respeita à natureza e ao teor dos instrumentos jurídicos adotados pela OACI para a aplicação da MBMG, bem como no que respeita às intenções dos nossos parceiros internacionais nesta matéria. Neste contexto, será também tida em devida consideração a necessária coerência com o compromisso relativo ao conjunto da economia assumido pela UE no âmbito do Acordo de Paris e com o seu objetivo acordado de uma redução de 40 % das emissões de gases com efeito de estufa a nível interno até 2030, relativamente aos níveis de 1990.

A fim de garantir a segurança jurídica para fins de conformidade com o RCLE em 2017, é importante que a presente proposta seja adotada rapidamente pelo Parlamento Europeu e o Conselho e, idealmente, até ao final de 2017.

- **Coerência com as disposições em vigor no domínio de ação**

A presente proposta mantém, em termos gerais, a abordagem adotada no que respeita às disposições em vigor aplicáveis aos setores abrangidos pelo RCLE estabelecidas na Diretiva RCLE-UE, tendo simultaneamente em devida consideração a evolução recente da situação no âmbito da OACI e, em especial, o acordo obtido sobre a MBMG. O Conselho Europeu apelou explicitamente à manutenção da atual arquitetura do RCLE-UE e definiu orientações sobre questões específicas a abordar para o período de 2021 a 2030. Em conformidade com estas orientações, a Comissão Europeia apresentou, em julho de 2015, uma proposta legislativa de revisão do RCLE-UE no que diz respeito a instalações fixas para o período após 2020. A

proposta não abordava as questões relacionadas com a aplicação do RCLE-UE ao setor da aviação por ser considerado inoportuno antes da realização da 39.<sup>a</sup> Assembleia da OACI em outubro de 2016. Neste momento, em sintonia com as conclusões do Conselho Europeu, a presente proposta relativa às emissões da aviação mantém a abordagem seguida para as emissões dos voos intra-europeus no âmbito do RCLE-UE. A presente proposta é apresentada em complemento da revisão mais ampla do RCLE proposta pela Comissão em julho de 2015 e que se encontra atualmente em processo de codecisão.

- **Coerência com outras políticas da União**

A proposta prevê a aplicação de uma parte do Quadro de Ação relativo ao Clima e Energia para 2030 como elemento-chave no contexto da construção de uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas orientada para o futuro. Foram já apresentadas propostas legislativas complementares que visam contribuir para a realização dos diferentes objetivos acordados no Conselho Europeu. Estas propostas deverão facilitar a realização dos objetivos em matéria de clima fixados tanto para os setores abrangidos pelo RCLE como para os setores não abrangidos. Além disso, a Estratégia para a Aviação e a Estratégia para a Mobilidade Hipocarbónica adotadas pela Comissão visam o desenvolvimento de ações que permitam uma maior redução das emissões de gases com efeito de estufa no setor dos transportes, como parte integrante dos esforços mais vastos de descarbonização desenvolvidos ou anunciados pela UE, nomeadamente no horizonte de 2030.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE**

- **Base jurídica**

Os artigos 191.º a 193.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) confirmam e definem as competências da UE no domínio da luta contra as alterações climáticas. A base jurídica da presente proposta é o artigo 192.º do TFUE.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

A Diretiva RCLE-UE é um instrumento político da UE que continuará em vigor após 2020. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade enunciado no artigo 5.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, os objetivos de uma proposta que altere o referido instrumento só podem ser conseguidos através de uma proposta da Comissão a nível da UE.

A atuação a nível da UE e, sempre que possível, a nível mundial, é mais eficaz do que a ação a nível de cada Estado-Membro devido aos efeitos transfronteiras das alterações climáticas e à natureza em larga medida transnacional da aviação. A ação a nível da UE será a forma mais eficaz de atingir os objetivos internacionais e internos da UE em matéria de clima e de assegurar uma aplicação harmonizada da MBMG na UE. Deste modo, pode garantir-se um contributo adequado do setor da aviação para a redução dos impactos das alterações climáticas, preservando simultaneamente a competitividade internacional do setor da aviação da UE e mantendo condições equitativas de concorrência no mercado interno da UE.

- **Proporcionalidade**

A proposta respeita o princípio da proporcionalidade visto que não excede o necessário para a realização dos objetivos em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa da UE para 2020 e 2030, com uma boa relação custo-eficácia, garantindo simultaneamente o bom funcionamento do mercado interno e facilitando a finalização das regras de aplicação da MBMG.

- **Escolha do instrumento**

A presente proposta de regulamento é complementar do Regulamento (UE) n.º 421/2014 adotado na sequência da Assembleia da OACI de 2013. Tal como no aconteceu no que respeita ao Regulamento (UE) n.º 421/2014, é importante que a presente proposta seja aprovada rapidamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, de modo a estar em vigor dentro dos prazos previstos no que respeita às obrigações de conformidade previstas no âmbito do RCLE-UE, que terminam em março e abril de 2018. Na ausência de uma revisão, o âmbito de aplicação inicial do RCLE será restabelecido. Por conseguinte, a presente proposta deve ser adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho e entrar em vigor o mais tardar no início de 2018, a fim de proporcionar segurança e clareza jurídicas para os operadores de aeronaves, que, caso contrário, terão de devolver as licenças relativas às suas emissões totais resultantes de voos com destino ou proveniência de países terceiros até 30 de abril de 2018, conforme estabelecido na Diretiva 2003/87/CE.

Tendo em conta o pouco tempo disponível, considera-se que a melhor forma de assegurar a realização dos objetivos da presente proposta será através de um regulamento. Os regulamentos são diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros e obrigatórios em todos os seus elementos, constituindo, por conseguinte, a melhor forma de obter uma aplicação atempada e uniforme das alterações antes do termo dos prazos de conformidade para 2017, fixados para março e abril de 2018.

### **3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação em vigor**

No contexto da revisão do RCLE-UE para o período de 2021-2030, foi efetuada uma avaliação da Diretiva RCLE em vigor como parte integrante dos trabalhos de avaliação de impacto, que foi utilizada para a avaliação das opções estratégicas. Não foi efetuada uma avaliação *ex post* nem um balanço da qualidade especificamente relacionados com o RCLE-UE no setor da aviação, uma vez que este nunca foi aplicado na íntegra a este setor como inicialmente previsto. As alterações ao âmbito de aplicação do RCLE-UE no setor da aviação foram introduzidas com base em avaliações aprofundadas com vista a dar resposta às preocupações e a ter em conta a oposição suscitada pela medida como inicialmente prevista, mantendo simultaneamente a igualdade de tratamento de todos os operadores que asseguram as mesmas rotas. A Avaliação de Impacto de 2013<sup>1</sup> que acompanha a proposta de

---

<sup>1</sup> SWD(2013) 430 final

Regulamento (UE) n.º 421/2014, bem como a Avaliação de Impacto que acompanha a presente proposta, juntamente com os Relatórios sobre o Mercado do Carbono elaborados pela Comissão e os Planos de Ação da UE apresentados à OACI pela Comissão, procedem efetivamente à avaliação e aferição da eficácia e da execução da Diretiva RCLE-UE no setor da aviação, o que é considerado adequado em termos de relatório de avaliação retrospectiva e de balanço da qualidade da Diretiva RCLE-UE no setor da aviação.

- **Consulta das partes interessadas**

A fim de ter em conta a revisão do RCLE-UE após a realização da Assembleia da OACI de 2016, foi realizada uma consulta pública em linha durante 12 semanas, entre 7 de março e 30 de maio de 2016. De um modo geral, verificou-se um consenso entre a maioria dos grupos de partes interessadas quanto à necessidade de acordar objetivos ambiciosos de redução das emissões na aviação internacional, reconhecendo que as medidas baseadas no mercado constituem instrumentos adequados para reduzir as emissões da aviação internacional. No entanto, verificaram-se de pontos de vista divergentes quanto ao grau de ambição desejável e aos mecanismos específicos para reduzir as emissões. Embora algumas partes interessadas considerem que é de manter o atual âmbito intra-EEE do RCLE-UE após 2017, outras defenderam que deveria ser restabelecido o seu âmbito de aplicação integral (incluindo voos com origem e destino em países terceiros). Um grande número de inquiridos observou que, após 2020, as opções relativas ao RCLE-UE deveriam depender do nível de ambição, da natureza, do âmbito de aplicação e da integridade/eficácia ambiental do acordo obtido na Assembleia da OACI de 2016. A Comissão continuará a desenvolver contactos bilaterais e multilaterais construtivos com as partes interessadas e os países terceiros.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

No que se refere a projeções gerais sobre emissões de gases com efeito de estufa a nível mundial, a avaliação de impacto baseou-se no Relatório de 2015 do Programa das Nações Unidas para o Ambiente intitulado «Colmatar o desfasamento em termos de emissões» e no 5.º Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPCC). As projeções gerais sobre emissões de gases com efeito de estufa da UE foram elaboradas com base nos relatórios da Agência Europeia do Ambiente. O estudo baseou-se em dados relevantes dos Relatórios Ambientais da OACI, nomeadamente no que se refere às emissões e previsões de emissões na aviação internacional, bem como no potencial que têm as medidas técnicas e operacionais para reduzir estas emissões. As previsões de crescimento do setor da aviação apresentadas no Relatório Ambiental da OACI foram utilizadas na análise e na modelização econométricas subjacentes.

- **Avaliação de impacto**

Na avaliação de impacto são analisadas as diferentes opções, tanto para o período anterior a 2020 como para o período a partir de 2021. Antes de 2020, foram avaliadas e comparadas com o cenário de base (âmbito de aplicação integral) a continuação do âmbito de aplicação limitado aos voos intra-EEE e uma alternativa que abrange todos os voos com partida no EEE. A partir de 2020, todas as opções preveem que a MBMG abranja os voos com origem e destino em países terceiros. Uma opção considera também que as emissões intra-EEE serão

compensadas através da MBMG, enquanto outra opção mantém as obrigações aplicáveis aos voos intra-EEE no âmbito do RCLE-UE. As opções intermédias consideram a possibilidade de alterar o RCLE-UE no que diz respeito a voos intra-EEE a fim de permitir um certo alinhamento com a MBMG (funcionando o RCLE-UE segundo uma abordagem de compensação) ou a combinação dos dois sistemas (abrangendo o RCLE-UE as emissões não contempladas na MBMG).

A avaliação de impacto revelou que a manutenção do atual âmbito intra-EEE do RCLE-UE seria a opção mais adequada para o período de 2017-2020 e permitiria ao setor da aviação contribuir para a realização do objetivo em matéria de clima para 2020. Esta opção seria também bem acolhida pelos países terceiros e imprimiria uma nova dinâmica à OACI para finalizar as regras necessárias para a aplicação da MBMG e tal seria exequível com custos administrativos muito reduzidos uma vez que o sistema já está a funcionar e é muito bem respeitado por todos. As ações de atenuação das emissões do setor a nível global seriam maximizadas facilitando a aplicação efetiva da MBMG a partir de 2021, tal como previsto.

Na avaliação de impacto foram também analisadas diferentes opções para um cenário pós-2020, demonstrando se, e de que forma, estas contribuiriam para atingir os objetivos da UE em matéria de clima para 2030. No entanto, dadas as incertezas ainda ligadas a uma aplicação concreta da MBMG, considera-se prematuro tomar uma decisão sobre o regime pós-2020 nesta fase, sendo todavia necessário estar-se pronto para rever a situação em devido tempo antes da data prevista para a entrada em funcionamento da MBMG.

- **Adequação e simplificação da regulamentação**

A fim de aliviar as tarefas administrativas a que estão sujeitos os operadores de aeronaves de menores dimensões, a exceção aplicável a operadores de aeronaves não comerciais que emitam menos de 1 000 toneladas de CO<sub>2</sub> por ano deve continuar a ser aplicável durante um período de mais dez anos.

- **Direitos fundamentais**

A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, em particular, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Contribui, em especial, para o objetivo de atingir um elevado nível de proteção ambiental, em conformidade com o princípio do desenvolvimento sustentável consagrado no artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

#### **4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

A presente proposta não tem incidência no orçamento da União.

#### **5. OUTROS ELEMENTOS**

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

Em resposta aos progressos realizados na 39.<sup>a</sup> Assembleia da OACI e a fim de imprimir uma maior dinâmica no sentido de uma aplicação eficaz de uma MBMG que vise as emissões da aviação internacional a partir de 2021, propõe-se a introdução de alterações às atividades da aviação abrangidas pelo RCLE-UE. Propõe-se prorrogação da atual abordagem seguida na

aplicação do RCLE-UE prevista no Regulamento n.º 421/2014 para além de 2016 até haver indicações suficientemente claras sobre a natureza e o teor dos instrumentos jurídicos adotados pela OACI para a aplicação da MBMG, a fim de permitir à Comissão Europeia proceder a outras avaliações e à revisão do RCLE-UE para o período pós-2020. Em consequência, a atribuição de licenças aos operadores de aeronaves a partir de 2017 deve manter-se nos mesmos moldes que em 2016. Prevê-se que estas disposições sejam já aplicáveis às atribuições de 2017. Deste modo, a aplicação do RCLE-UE nesse ano, na pendência da entrada em vigor da alteração, deve ser, tanto quanto possível, compatível e consentânea com o resultado final esperado do processo de codecisão.

A presente proposta visa manter o atual impacto altamente positivo do RCLE-UE no ambiente, que contribui para reduzir as emissões em cerca de 17 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> por ano. Tal significa que a aviação, no interior do Espaço Económico Europeu, contribui - tal como qualquer outro setor económico - para os esforços de redução das emissões internas. Procurando assegurar que a UE continue a reduzir substancialmente as emissões provenientes da aviação através do RCLE-UE, em consonância com os objetivos da UE em matéria de clima, a presente proposta mantém a dinâmica dos trabalhos no âmbito da OACI com vista à operacionalização efetiva da MBMG para maximizar os efeitos de atenuação à escala mundial. A cláusula de revisão envia um sinal positivo quanto à intenção da UE de aplicar a MBMG.

- **Artigo 1.º que altera a Diretiva 2003/87/CE**

A proposta altera o artigo 28.º-A da diretiva, adiciona dois novos artigos (28.º-B e 28.º-C) e altera o anexo I da mesma.

**Artigo 28.º- A**

São introduzidas alterações ao artigo 28.º- A da Diretiva RCLE-UE relativamente às exceções aplicáveis antes da execução de um acordo internacional que aplique uma medida baseada no mercado global única. Seguindo a abordagem do Regulamento (UE) n.º 421/2014 para o período de 2013-2016, a aplicação, a partir de 2016, da Diretiva RCLE-UE a voos com origem e destino em regiões ultraperiféricas e em países terceiros constitui uma exceção, continuando os voos entre aeródromos no EEE a estar integralmente abrangidos. Uma vez que o âmbito de aplicação se mantém inalterado relativamente a 2016, o número de licenças recebidas a título gratuito pelos operadores de aeronaves continua a ser idêntico ao de 2016, proporcional à atividade intra-EEE, e será aplicável o fator de redução linear relativo a todos os setores no âmbito da Diretiva RCLE-UE, mas apenas a partir de 2021. A atribuição de licenças a partir da reserva especial deve ser tratada do mesmo modo, pelo que as respetivas modalidades de concessão devem ser ajustadas ao âmbito intra-EEE. A quantidade de licenças para venda em leilão deve manter-se idêntica à de 2016. O sistema será aplicável a voos com países com os quais tenha sido celebrado um acordo bilateral que preveja uma ligação entre os sistemas de limitação e de comércio de emissões, exclusivamente nos termos desse mesmo acordo.

**Artigo 28.º- B**

É adicionado um novo artigo 28.º-B à Diretiva RCLE-UE com vista a preparar a aplicação de uma medida baseada no mercado global a partir de 2021. Este artigo prevê que Comissão apresente um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a evolução da situação internacional relevante para a aplicação da MBMG, bem como sobre as medidas tomadas pelos países terceiros para a aplicação da MBMG. A Comissão deve, por conseguinte, estudar as diferentes formas de transpor os instrumentos relevantes da OACI para o direito da União

mediante uma revisão da Diretiva RCLE-UE. Tal pode ser acompanhado de propostas legislativas, conforme adequado.

#### **Artigo 28.º- C**

Além disso, com vista a preparar a aplicação da MBMG, a Comissão está habilitada a adotar atos delegados que prevejam as modalidades adequadas de monitorização, comunicação de informações e verificação das emissões aplicáveis aos operadores de aeronaves para efeitos de aplicação da medida baseada no mercado global cuja elaboração está em curso no âmbito da OACI.

#### **Anexo I**

O anexo I da Diretiva 2003/87/CE é alterado mediante a prorrogação da exceção prevista para os operadores de aeronaves não comerciais que emitam menos de 1 000 toneladas de CO<sub>2</sub> por ano entre 2020 e 2030. Esta exceção revelou-se eficaz, pois reduziu consideravelmente os esforços administrativos necessários para a aplicação do RCLE-UE, continuando simultaneamente a permitir reduções substanciais das emissões no âmbito deste regime. A exceção permitiu reduzir em cerca de 2200 o número de operadores de aeronaves abrangidos pela regulamentação dos Estados-Membros, o que representa apenas 0,2 % das emissões.

Proposta de

## **REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de manter as atuais limitações ao âmbito de aplicação às atividades da aviação e de preparar a aplicação de uma medida baseada no mercado global a partir de 2021**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 192.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu<sup>2</sup>,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões<sup>3</sup>,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) Na 21.ª Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC), realizada em Paris de 30 de novembro a 12 de dezembro de 2015, foi adotado um acordo internacional que visa reforçar a resposta mundial às alterações climáticas. O Acordo de Paris estabelece, nomeadamente, uma meta a longo prazo em consonância com o objetivo de manter o aumento da temperatura mundial bem abaixo de 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e de prosseguir os esforços para limitar o aumento da temperatura mundial a 1,5 °C acima desses níveis. O Acordo de Paris foi aprovado, em nome da União, pela Decisão n.º 2016/1841 do Conselho. O Acordo de Paris entrou em vigor em 4 de novembro de 2016. Com vista a atingir o objetivo fixado pelo Acordo de Paris, as Partes devem preparar, comunicar e manter os contributos sucessivos determinados a nível nacional.
- (2) Os objetivos ambientais da União a que se refere o artigo 191.º do Tratado são a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, a proteção da saúde das pessoas e a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente e, designadamente, a combater as alterações climáticas.
- (3) O Conselho Europeu de 23 e 24 de outubro de 2014 estabeleceu um objetivo vinculativo de redução das emissões de gases com efeito de estufa a nível de toda a economia da UE de, pelo menos, 40 % até 2030 relativamente aos níveis de 1990. O

---

<sup>2</sup> JO C , , p. .

<sup>3</sup> JO C , , p. .

Conselho, na sua reunião de 6 de março de 2015, aprovou formalmente este compromisso da União e dos seus Estados-Membros, que constitui o seu Contributo Previsto Determinado a Nível Nacional no âmbito do Acordo de Paris. Nas Conclusões do Conselho Europeu de outubro de 2014 previa-se que o objetivo deveria ser atingido coletivamente pela União da forma mais eficaz possível em termos de custos, representando as reduções nos setores abrangidos e nos setores não abrangidos pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE) 43 % e 30 % até 2030, respetivamente, relativamente aos níveis de 2005. Todos os setores da economia devem contribuir para esta redução das emissões.

- (4) A União e os seus Estados-Membros têm, desde 1997, envidado esforços no sentido de promover um acordo internacional para reduzir os impactos dos gases com efeito de estufa provenientes da aviação e dispõem, desde 2008, de legislação que visa limitar os impactos das alterações climáticas decorrentes das atividades da aviação através do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (RCLE-UE), que funciona desde 2005. Para realizar progressos no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), a União adotou, por duas vezes, derrogações ao RCLE-UE por períodos determinados, a fim de limitar as obrigações de conformidade às emissões provenientes de voos entre aeródromos situados no Espaço Económico Europeu (EEE), garantindo o mesmo tratamento aos operadores de aeronaves ativos nessas rotas, independentemente do seu local de estabelecimento. A derrogação ao RCLE-UE mais recente, o Regulamento (UE) n.º 421/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, limitou as obrigações de conformidade aos voos intra-EEE entre 2013 e 2016 e considerou a possibilidade de alterar o âmbito de aplicação do sistema no que diz respeito às atividades com origem e destino em aeródromos situados fora do EEE a partir de 1 de janeiro de 2017, na sequência da revisão prevista no referido regulamento.
- (5) Tendo em conta a resolução adotada na 39.<sup>a</sup> Assembleia da OACI em outubro de 2016 relativa à aplicação de uma medida baseada no mercado global a partir de 2021, que visa compensar as emissões da aviação internacional superiores aos níveis de 2020, considera-se adequado manter a derrogação em vigor enquanto se aguarda uma evolução nos elementos de conceção e na aplicação da medida baseada no mercado global. A este respeito, está prevista para 2018 a adoção pela OACI de Normas e Práticas Recomendadas para complementar a referida resolução e permitir a aplicação do sistema global. No entanto, a sua operacionalização concreta exigirá uma ação das partes na OACI a nível nacional. Além disso, a OACI deve definir modalidades de governação, incluindo um sistema de registo. Neste contexto, a atual derrogação às obrigações no âmbito do RCLE-UE relativas a voos com origem e destino em países terceiros deve ser prorrogada, sob reserva da revisão da aplicação do regime da OACI, a fim de promover uma nova dinâmica e facilitar a operacionalização do sistema da OACI. Em resultado da prorrogação da derrogação, a quantidade de licenças de emissão objeto de leilão e de concessão a título gratuito, incluindo a partir da reserva especial, deve ser exatamente idêntica à que corresponderia a 2016 e ser proporcional à redução da obrigação de devolução.
- (6) Uma vez que as características-chave da medida baseada no mercado global ainda não foram definidas e que a sua aplicação depende da legislação dos Estados e das regiões, afigura-se adequado proceder a uma revisão logo que estejam clarificados o teor e a natureza destes instrumentos jurídicos antes do início da aplicação da medida baseada no mercado global da OACI, bem como apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Este relatório deve ter em consideração as eventuais normas

ou outros instrumentos adotados através da OACI, as medidas tomadas por países terceiros para a aplicação da medida baseada no mercado global às emissões a partir de 2021 e outras iniciativas internacionais relevantes (por exemplo, regras elaboradas no âmbito da CQNUAC e do Acordo de Paris relativas aos mercados do carbono e à contabilização do carbono). O referido relatório deve ter em consideração a forma como esses instrumentos podem ser transpostos para o direito da União mediante uma revisão do RCLE-UE. Deve ter igualmente em conta as regras aplicáveis aos voos intra-EEE, conforme adequado. O referido relatório deve ser acompanhado, se necessário, de uma proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho que permita ao setor da aviação contribuir para o cumprimento do compromisso de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2030 a nível de toda a economia da União.

- (7) A fim de adotar atos não legislativos de aplicação geral que complementem ou alterem determinados elementos não essenciais de um ato legislativo, o poder de adoção de atos em conformidade com o artigo 290.º do Tratado deve ser delegado na Comissão para que esta possa adotar modalidades adequadas de monitorização, de comunicação de informações e de verificação das emissões aplicáveis aos operadores de aeronaves, para efeitos da aplicação da medida baseada no mercado global cuja elaboração está em curso no âmbito da OACI. É particularmente importante que a Comissão proceda às consultas adequadas durante os trabalhos preparatórios, nomeadamente a nível de peritos, e que essas consultas sejam realizadas em conformidade com os princípios estabelecidos no Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor» de 13 de abril de 2016. Em especial e a fim de assegurar uma participação equitativa na preparação dos atos delegados, o Parlamento Europeu e o Conselho recebem todos os documentos no mesmo tempo que os peritos dos Estados-Membros, tendo estes últimos sistematicamente acesso às reuniões dos grupos de peritos da Comissão que tratam da preparação dos atos delegados.
- (8) Como medida de simplificação e a fim de aliviar as tarefas administrativas a que estão sujeitos os pequenos operadores de aeronaves, os operadores de aeronaves não comerciais que emitam menos de 1 000 toneladas de CO<sub>2</sub> por ano devem continuar a ser considerados como conformes com os requisitos da Diretiva 2003/87/CE durante um período adicional de dez anos, durante o qual devem ser adotadas medidas para que, no futuro, todos os operadores contribuam para a redução das emissões.
- (9) É essencial garantir segurança jurídica aos operadores de aeronaves e às autoridades nacionais, tendo em conta o prazo de devolução de 30 de abril de 2018 fixado na Diretiva 2003/87/CE. Por conseguinte, o presente regulamento é aplicável a partir do dia da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.
- (10) A Diretiva 2003/87/CE deve, por conseguinte, ser alterada em conformidade,

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

#### *Artigo 1.º*

A Diretiva 2003/87/CE é alterada do seguinte modo:

- (1) O artigo 28.º- A é alterado do seguinte modo:
  - (a) O n.º 1 é alterado do seguinte modo:
    - i. As alíneas a) e b) passam a ter a seguinte redação:

- (a) «Todas as emissões provenientes de voos com origem ou destino em aeródromos situados em países que não pertencem ao Espaço Económico Europeu (EEE), em cada ano civil a partir 1 de janeiro de 2013, sob reserva da revisão a que se refere o artigo 28.º- B.
- (b) Todas as emissões provenientes de voos entre um aeródromo situado numa região ultraperiférica na aceção do artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e um aeródromo situado noutra região do EEE, em cada ano civil a partir de 1 de janeiro de 2013, sob reserva da revisão a que se refere o artigo 28.º- B.»
- ii. A alínea c) é suprimida.
- (b) O n.º 2 é alterado do seguinte modo:
  - i. O primeiro parágrafo passa a ter a seguinte redação:
 

«A partir de 1 de janeiro de 2017, em derrogação do disposto nos artigos 3.º- D a 3.º- F e até à entrada em vigor de alterações subsequentes à revisão referida no artigo 28.º- B, é concedido, todos os anos, aos operadores de aeronaves o número de licenças de emissão correspondente ao número concedido em 2016. A partir de 2021, o número de licenças de emissão está sujeito à aplicação do fator linear a que se refere o artigo 9.º.»
  - ii. O terceiro parágrafo é suprimido.
- (c) O n.º 4 passa a ter a seguinte redação:
 

«4. Não obstante o disposto no artigo 3.º- D, n.º 3, o número de licenças de emissão a leiloar por cada Estado-Membro a partir de 1 de janeiro de 2013 deve ser reduzido de modo a corresponder à sua quota das emissões de licenças de aviação atribuídas a voos que não beneficiem das exceções previstas no n.º 1, alíneas a) e b) do presente artigo.»;
- (d) O n.º 7 passa a ter a seguinte redação:
 

«O n.º 1 é aplicável aos países com os quais tenha sido celebrado um acordo nos termos do artigo 25.º ou 25.º- A e exclusivamente em consonância com os termos desse mesmo acordo».
- (2) São inseridos os artigos 28.º- B e 28.º- C seguintes:

*«Artigo 28.º- B*

*Comunicação de informações pela Comissão sobre a aplicação da medida baseada no mercado global da OACI*

1. A Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as normas ou outros instrumentos jurídicos relevantes da OACI, bem como sobre as medidas nacionais adotadas por países terceiros para aplicar a medida baseada no mercado global que será aplicável às emissões a partir de 2021, bem sobre outros desenvolvimentos internacionais relevantes.
2. O relatório analisa as formas de transposição destes instrumentos da OACI para o direito da União mediante a revisão da presente diretiva. O relatório analisa também

as regras aplicáveis aos voos no interior do Espaço Económico Europeu (EEE), conforme adequado.

3. O relatório pode ser acompanhado, se adequado, de propostas ao Parlamento Europeu e ao Conselho com vista a alterar, suprimir, prorrogar ou substituir as exceções previstas no artigo 28.º- A, de forma consentânea com o compromisso de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2030 a nível de toda a economia da União.

#### *Artigo 28.º- C*

##### *Disposições em matéria de monitorização, comunicação de informações e verificação para fins da medida baseada no mercado global*

1. A Comissão adota modalidades adequadas de monitorização, comunicação de informações e verificação das emissões para fins de aplicação da medida baseada no mercado global cuja elaboração está em curso no âmbito da OACI. Essas modalidades devem basear-se nos mesmos princípios que o regulamento a que se refere o artigo 14.º, n.º 1, e assegurar que os relatórios sobre as emissões apresentados sejam verificados em conformidade com o disposto no artigo 15.º.
2. A Comissão fica habilitada a adotar um ato delegado nos termos do artigo [23.º].»
- (3) No anexo I, alínea k), o ano «2020» é substituído por «2030».

#### *Artigo 2.º*

O presente regulamento entra em vigor no dia da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Parlamento Europeu*  
*O Presidente*

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*