

DATA Quarta-feira, 30 de Maio de 2001 NÚMERO125 SÉRIE I-B
EMISSOR Presidência do Conselho de Ministros
DIPLOMA Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2001 SUMÁRIO Aprova a estratégia para as alterações climáticas
PÁGINAS 3179 a 3182

TEXTO Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2001

A necessidade de estabelecer estratégias orientadas para o combate ao fenómeno das alterações climáticas tem vindo a ser reconhecida a nível mundial e concretizada, não apenas pelo estabelecimento de instrumentos de regulação, elaborados e aprovados em conferências internacionais promovidas pela Organização das Nações Unidas ao longo dos últimos 10 anos, mas ainda à escala dos Estados que, por força do seu maior grau de desenvolvimento económico e social, se comprometeram a tomar medidas de acção no sentido de fazer inverter, decisivamente, a tendência de crescimento das emissões dos gases responsáveis pelo efeito de estufa.

Signatário da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas, estabelecida em 1992 na Conferência do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, bem como do Protocolo de Quioto, fixado em 1997 na 3.ª Conferência das Partes aderentes àquela Convenção Quadro, o nosso país, conjuntamente com os restantes Estados membros e a própria Comunidade Europeia, aceitou o compromisso de controlar as emissões dos gases com efeito de estufa, através da aplicação dos instrumentos que se viessem a revelar necessários para atingir os objectivos de redução daquelas emissões que lhe foram consignados em Quioto.

Beneficiando da possibilidade de ver as suas emissões agregadas no cômputo da Comunidade Europeia, responsável no seu todo por um objectivo de redução de 8%, com base nos valores de 1990 e fixado para o chamado «primeiro período de cumprimento» (2008-2012), Portugal está obrigado ao compromisso de conter o aumento das suas emissões próprias em 27% naquele mesmo período. Esta situação, suscitada pelo reconhecimento do estado de desenvolvimento da economia portuguesa face às economias europeias, tem configurado, por vezes, uma leitura simplista quanto à capacidade de o nosso país vir a atingir, sem dificuldade, aquele compromisso, leitura que urge esclarecer.

Por um lado, porque só após a concretização do processo de ratificação do Protocolo de Quioto, que se pretende assegurar em 2002, emergirá uma aceitação de jure daquele objectivo agregado ao nível da UE; noutro plano, porque os objectivos individuais de cada Estado membro só terão eficácia pela constatação ex post de se ter atingido esse mesmo objectivo agregado; finalmente, em termos de análise corrente, porque se as tendências de evolução das emissões até aqui verificadas em Portugal não forem urgentemente inflectidas, serão atingidos no primeiro período de cumprimento valores muito superiores aos estabelecidos no compromisso nacional.

Nestas condições, a estratégia definida pelo Governo passa em primeiro lugar por garantir que o Estado Português está determinado a honrar os seus compromissos internacionais, ao mesmo tempo que assume o seu papel indissociável de agente regulador das acções que importa sejam assumidas pelos diferentes sectores de actividade e pelos cidadãos, mantendo presente a preocupação de reduzir ao mínimo indispensável os eventuais impactes negativos sobre a sociedade no seu todo.

Como elementos desta estratégia prefiguram-se as políticas e medidas internas, a aplicar de forma ajustada e proporcional aos vários sectores de actividade económica abrangidos, sem prejuízo de se motivar a procura de todas as possibilidades conferidas pela quota-parte que os mecanismos de flexibilidade definidos no Protocolo de Quioto poderão representar.

Outro aspecto relevante diz respeito à importância de o Estado Português contribuir com acções destinadas à melhor adequação dos países em desenvolvimento aos desafios provocados pelas alterações climáticas, designadamente no caso dos países que têm o português como língua oficial ou com os quais Portugal mantém relações comerciais ou diplomáticas privilegiadas.

Não perdendo de vista a preocupação de garantir que as gerações futuras não tenham que sofrer o ónus da ausência de tomadas de medidas de acção, sem a qual os efeitos adversos das alterações climáticas poderão modificar significativamente o equilíbrio do planeta, tal como hoje o conhecemos, será contemplada uma vertente de intervenção orientada para objectivos de melhorar o conhecimento das camadas mais jovens e para a inserção desta temática nos programas escolares.

Serão ainda incentivadas, dados os efeitos adversos que se poderão fazer sentir no nosso território, em resultado de alterações do clima, acções de acompanhamento da investigação internacional, designadamente dos trabalhos do painel intergovernamental para as alterações climáticas (IPCC), de que acabam de ser conhecidos os resultados preliminares do seu 3.º relatório, confirmando e acentuando previsões anteriores quanto à mudança climática, bem como projectos de âmbito nacional orientados para o estudo e caracterização dos impactes que se poderão verificar nas áreas identificadas como mais vulneráveis do território português.

A aprovação desta estratégia surge no seguimento da Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/98, em que foi criada a Comissão para as Alterações Climáticas, a funcionar sob coordenação do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, sendo em sequência definido o objectivo de realização de um programa nacional para as alterações climáticas, cuja primeira versão será apresentada até ao final de 2001.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

- 1 - Aprovar a estratégia para as alterações climáticas, que consta do texto anexo ao presente diploma, que dele faz parte integrante.
- 2 - Alargar a composição da Comissão para as Alterações Climáticas, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/98, de 29 de Junho, com a entrada de um representante do Ministério das Finanças e um representante do Ministério da Educação. Presidência do Conselho de Ministros, 10 de Maio de 2001. - O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres.

ANEXO

Estratégia para as alterações climáticas

1 - Reiterar os compromissos internacionais.

Ratificar o Protocolo de Quioto

Os aspectos relacionados com a Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas merecem ao Estado Português um acompanhamento continuado e interveniente.

Como elementos fundamentais de referência para esta tomada de posição devem mencionar-se os trabalhos de índole científica do painel intergovernamental para as alterações climáticas (IPCC), que, congregando desde 1988 um conjunto alargado de especialistas, tem vindo a reafirmar as previsões mais pessimistas sobre os efeitos adversos a que o aumento das concentrações de gases com efeito de estufa na atmosfera pode conduzir. Registam-se, em particular, as conclusões preliminares do 3.º relatório de avaliação, que acabam de ser divulgadas e que vêm confirmar e reforçar a necessidade de medidas urgentes no sentido de fazer inverter a tendência até aqui verificada.

Nesse sentido, a fixação pelo Protocolo de Quioto, produzido no âmbito da 3.ª Conferência das Partes (COP3), em 1997, de objectivos de redução das emissões de gases para o primeiro período de cumprimento (2008-2012) deve ser entendida como a primeira fase de um processo que só terminará quando a estabilização da concentração de gases na atmosfera se verificar a níveis que evitem a rotura do actual sistema climático.

A obtenção de um acordo sobre a implementação do Protocolo de Quioto e a criação de condições que permitam a sua ratificação e entrada em vigor em 2002 continuam a constituir um objectivo determinado do nosso país, no quadro da nossa participação nas estruturas da UE e na estratégia negocial empreendida, tendo em atenção os pressupostos de garantia de integridade ambiental do Protocolo.

O prosseguimento das negociações internacionais tendo em vista a obtenção dos acordos necessários à implementação e ratificação do Protocolo deve continuar a ter em conta, em particular, o Plano de Acção de Buenos Aires, definido em 1998 na COP4, no âmbito do qual se devem estabelecer as regras aplicáveis à utilização dos mecanismos de flexibilidade, ou de mercado, que, em suplemento das políticas e medidas internas, poderão ser usados para atingir os objectivos consignados a cada uma das Partes.

Entende-se como matéria inerente ao prosseguimento dessas negociações a avaliação das formas que poderá assumir a contribuição do Estado Português para o desenvolvimento de acções visando apoiar os países em desenvolvimento e os necessários esforços de adequação que terão de fazer para enfrentar os efeitos das alterações climáticas. Nesse sentido, merecem particular atenção os países de língua oficial portuguesa e aqueles com os quais são mantidas relações comerciais ou diplomáticas privilegiadas.

A análise das vias de participação nacional para os órgãos internacionais de apoio financeiro aos países em desenvolvimento merece uma atenção continuada e persistente, por forma a conferir-lhe maior operacionalidade.

Para esse efeito, e em consonância com as orientações que têm recolhido maior consensualidade, o Estado Português deverá apoiar a reformulação do Fundo Global para o Ambiente, o GEF (Global Environmental Fund).

As acções a empreender deverão garantir as condições para que o Fundo seja alimentado com os meios adequados e seja dotado da agilidade e da eficácia necessárias para se constituir como peça chave no suporte aos países em desenvolvimento, com relevo para os de expressão oficial portuguesa, no estudo e execução de projectos de formação e capacitação técnica, ou de transferência de tecnologia, que melhor os venham a preparar para responder aos efeitos do aquecimento global.

No âmbito da relação com este grupo de países devem manter-se presentes as potencialidades de aplicação do mecanismo de desenvolvimento limpo, um dos mecanismos de mercado definidos em Quioto.

2 - Cumprir o objectivo de limitação das emissões

A limitação das emissões de gases responsáveis pelo efeito de estufa e, em particular, no quadro do Protocolo de Quioto e da repartição ponderada do esforço de reduzir em 8% as emissões agregadas da UE, aceite como medida interna pelos 15 Estados membros, o compromisso assumido por Portugal de não ultrapassar em mais de 27% as suas emissões no primeiro período de cumprimento (2008-2012), face aos valores de referência das emissões verificadas em 1990, são reafirmados como objectivos determinantes.

A situação actual mostra-se, no entanto, preocupante, uma vez que os estudos mais recentes de simulação, realizados com base nos inventários nacionais de emissão, na análise das tendências verificadas na última década e nos cenários de referência, mostraram que, a não serem tomadas novas medidas, os valores globais de emissões apresentarão, em 2008-2012, um desvio considerável relativamente ao compromisso firmado por Portugal em 1997.

Assim, sendo necessário que o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território conduza a revisão e actualização cíclicas dos estudos de inventariação e de prospectiva anteriormente realizados, é igualmente imperioso que os ministérios responsáveis pelas políticas sectoriais promovam a elaboração de novos cenários de desenvolvimento que considerem, de forma alargada, a incorporação de medidas avançadas no plano ambiental, tendentes a dar resposta ao objectivo de contribuir para o esforço nacional de redução de emissões exigido.

Os cenários de evolução sectorial, que poderão incorporar alterações tecnológicas previsíveis e alterações do comportamento dos agentes sociais (selectividade, exigências no consumo, atitude ética, etc.), deverão permitir avaliar quais os contributos esperados para a redução sectorial de emissões.

Face à preponderância das suas contribuições para as emissões de gases com efeito de estufa, os sectores mais relevantes são os transportes, a energia, a indústria, o residencial e serviços, a agricultura e as florestas.

Nestas condições e dado o carácter transversal que este objectivo assume, face às diferentes políticas sectoriais, serão definidas, no contexto dos trabalhos a desenvolver e tendo em atenção as implicações económicas das políticas e medidas em análise, as formas adequadas de repartição do esforço nacional pelos diferentes sectores abrangidos.

3 - Observar e estudar o clima e caracterizar a vulnerabilidade do nosso território

A localização de Portugal no extremo ocidental do continente europeu, com um clima mediterrânico e uma vasta exposição marítima, confere-lhe alguma vulnerabilidade às perturbações que possam decorrer do fenómeno das mudanças climáticas.

Desenvolver-se-ão, neste âmbito, estudos e análises sobre cenários, impactes possíveis, efeitos adversos e medidas de minimização aconselháveis, evidenciando quais as áreas territoriais e sectores de actividade que se apresentam como mais vulneráveis. É por isso imperioso concentrar esforços de investigação orientados para a melhor caracterização dessa vulnerabilidade e para o planeamento adequado das medidas de adaptação para minorar os previsíveis impactes negativos da mudança climática.

Nesse sentido torna-se essencial melhorar o conhecimento do clima de Portugal através de observação sistemática e desenvolver a capacidade de aprofundar cenários para a sua evolução futura.

No plano internacional, continuarão a ser acompanhados pelo nosso país os trabalhos do painel intergovernamental para as alterações climáticas.

4 - Alargar o alcance das políticas e medidas de âmbito sectorial

Em complemento das políticas e medidas de âmbito sectorial, serão avaliadas outras medidas de alcance mais alargado, podendo representar não apenas contributo para o objectivo de garantir que as metas nacionais são alcançadas, como pela sua capacidade de influenciar tendências, comportamentos e mentalidades, no plano individual, do cidadão, do pequeno comerciante ou industrial, a nível familiar ou de pequenos grupos, na área residencial e de serviços.

De entre essas medidas assume particular relevância a utilização de instrumentos de carácter económico e financeiro, nomeadamente a criação de um sistema de impostos ambientais, tendencialmente regulador do consumo e da utilização mais limpa de energia, no quadro do qual deverá ser estudado em particular o impacte da aplicação de taxas sobre a energia ou sobre as emissões, e o incremento de medidas de incentivo à racionalização e redução dos consumos energéticos e, conseqüentemente, das emissões. A renovação das frotas e material circulante, para veículos melhores e mais eficientes, associado a um maior rigor nas inspecções periódicas dos mesmos, e da prossecução da política de investimentos em sistemas e modos de transportes menos poluentes, como a ferrovia, e na intermodalidade quer para passageiros quer para mercadorias integrarão o conjunto de medidas a prosseguir.

Medidas de promoção do uso mais alargado de energias renováveis, como a hídrica, a eólica, a solar térmica e a fotovoltaica, a energia das ondas, a geotermia e a biomassa, que poderão incluir a criação de sistemas de incentivos que contribuam para a sua maior penetração ou a introdução de um mercado de certificados verdes em Portugal, serão igualmente ponderadas.

As normas técnicas quanto ao consumo de energia cobrindo o parque habitacional e os edifícios de serviços serão revistas no sentido de garantir uma maior eficiência na sua utilização. Inclui-se aqui a revisão dos regulamentos térmicos e energéticos, como o Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios (RCCTE) e o Regulamento dos Sistemas Energéticos e de Climatização de Edifícios (RSECE).

No quadro mais amplo da criação de um sistema que conduza à melhoria dos padrões de eficiência energética, serão analisadas as questões relevantes na perspectiva quer da produção ou da transformação de energia quer da gestão do consumo final.

5 - Potenciar o recurso aos mecanismos de mercado

A análise do papel que poderá representar para Portugal a utilização dos mecanismos de mercado definidos no Protocolo de Quioto é uma tarefa essencial para se poder avaliar o seu contributo efectivo para a resolução dos objectivos e metas nacionais.

Assim, serão promovidas, motivadas e incentivadas acções da iniciativa dos agentes económicos portugueses no sentido de estudar, testar e averiguar as potencialidades desses mecanismos, nomeadamente o mecanismo de desenvolvimento limpo, a implementação conjunta e o comércio de emissões, e em particular, no que se refere a este último, à constituição de um sistema nacional.

Neste sentido, serão estimuladas as acções de iniciativa das empresas nacionais visando explorar o potencial do nosso mercado doméstico nos domínios das transacções de energia e, paralelamente, de certificados de emissão de carbono.

No seu conjunto, os créditos ou certificados de emissões decorrentes de actividades que terão que obedecer, necessariamente, a regras e critérios de regulação bem definidos, envolvendo o recurso a mecanismos de mercado, poderão constituir uma parcela

importante do esforço nacional, contribuindo desejavelmente para a efectiva optimização dos custos necessários à obtenção dos resultados globais pretendidos.

6 - Estudar os sistemas de gestão florestal e de uso agrícola do solo

Dentro dos parâmetros de referência que o Protocolo de Quioto instituiu, mas tendo em atenção os critérios que a UE tem vindo a definir, na defesa do conceito de integridade ambiental que ao Protocolo deve estar associada, será aprofundado o estudo do contributo que os sistemas de gestão florestal e de uso agrícola do solo podem dar para o balanço global das emissões, tendo em atenção o papel que estes ecossistemas podem representar na sequestração de carbono da atmosfera.

7 - Alargar a informação ao público aos sectores mais jovens da sociedade

A disseminação da importância da tomada de medidas, que, em última análise, tem por objectivo proteger as gerações futuras dos efeitos adversos que as actividades antropogénicas estão a induzir, com consequências sobre o aquecimento global e com eventuais efeitos sobre áreas mais vulneráveis do País, deverá ter como destinatárias preferenciais as camadas mais jovens da população, pois elas serão dessas acções os principais beneficiários.

Formas de introdução dos conceitos aplicáveis e da importância de agir serão analisadas também, numa óptica de inserção desses conceitos nos programas escolares.

8 - Ampliar o papel da Comissão para as Alterações Climáticas

Funcionando como órgão de consulta na dependência do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, a Comissão para as Alterações Climáticas continuará a desempenhar um papel importante na análise da integração da questão das alterações climáticas nas diferentes políticas sectoriais.

Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/98, a Comissão continuará a assegurar as atribuições nela definidas, vendo reforçado o seu carácter consultivo, mas passando a incluir competências expressas na condução do processo de participação da sociedade civil na discussão pública de propostas decorrentes das políticas e planos de acção orientados para o combate às alterações climáticas em Portugal.

A discussão pública da primeira versão do programa nacional para as alterações climáticas, a publicar até finais de 2001, na sequência da aprovação desta estratégia e consolidando os resultados que vierem a ser adquiridos no desenvolvimento das políticas e medidas definidas sectorialmente, constituirá um momento de especial significado no quadro da intervenção que à Comissão é cometida.

Em termos de constituição, fica desde já estabelecido que a Comissão deverá ser alargada à participação de um representante do Ministério das Finanças, que assegure a ligação funcional às questões relacionadas com a utilização de instrumentos económicos e com os mecanismos de financiamento internacional, como é o caso do GEF, e um representante do Ministério da Educação, tendo em vista a questão da sensibilização dos jovens.

9 - Estabelecer uma estrutura operacional para as alterações climáticas

Em articulação com o papel atribuído à Comissão para as Alterações Climáticas, será criado, sob coordenação do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, uma estrutura essencialmente concebida para dar resposta operacional às necessidades decorrentes da estratégia a concretizar. A essa estrutura operacional competirá estudar, coordenar tecnicamente, programar e suscitar acções, cobrindo os vários domínios que a presente estratégia vem enquadrar.

Entre outras atribuições, caber-lhe-á a preparação dos planos e programas de acção no domínio das alterações climáticas, bem como do sistema de informação associado às nossas obrigações perante a Convenção e a UE, em matéria de registos de emissões e de elaboração de relatórios periódicos.

No plano imediato essa estrutura preparará, até finais de 2001, o programa nacional para as alterações climáticas, no qual se descreverão nomeadamente os planos de acção e a repartição do esforço sectoriais exigidos pelo imperativo de cumprimento do Protocolo de Quioto.

Dada a amplitude e o carácter transversal dos temas em análise e o número de especialidades envolvidas, a solução encontrada baseia-se na criação de uma estrutura informal e operacional, a funcionar junto da Direcção-Geral do Ambiente, que possuirá uma composição aligeirada e evolutiva em função das prioridades que em cada momento se apresentarem e que terá como coordenador operacional uma personalidade de reconhecido mérito nesta matéria.

Sob orientação e supervisão desta estrutura operacional para as alterações climáticas poderão funcionar grupos de trabalho, com a natureza, extensão e composição que se entenderem mais adequadas para a execução das acções decorrentes das linhas inscritas na presente estratégia.

O suporte orçamental para o funcionamento desta estrutura operacional para as alterações climáticas será assegurado pela Direcção-Geral do Ambiente.

10 - Desenvolver e aperfeiçoar um sistema de informação e comunicação

A elaboração dos relatórios que permitam responder às obrigações nacionais em matéria de fornecimento de informação actualizada sobre evolução das emissões e da preparação de documentos síntese como sejam as comunicações nacionais periódicas ou o relatório de demonstração do progresso atingido, em 2005, tem por base as exigências decorrentes dos formatos prefixados no âmbito dos órgãos próprios da Convenção ou os da Comissão Europeia.

Como elemento fundamental da estratégia de informação figura a criação de um sistema fidedigno, baseado em inventários de emissões verificadas e adequadamente validadas e em estimativas dos valores dessas mesmas emissões, decorrentes de uma avaliação prospectiva da evolução de cada actividade contemplada.

Um outro elemento a incorporar no sistema decorre da descrição do corpo de medidas que os sectores ou os agentes económicos consideram vir a adoptar como forma de dar a sua contribuição para os objectivos globais de redução a atingir. As políticas e medidas serão descritas com o grau de pormenorização exigido pela necessidade de demonstrar de que forma irão contribuir para a redução de emissões sectorial.

Por forma a assegurar e validar a informação sectorial indispensável para a inventariação e para a realização dos estudos de prospectiva, tendo em vista o programa nacional e a publicação dos relatórios nacionais, estabelece-se desde já a criação de um grupo de trabalho «Informação e comunicação», a funcionar no contexto da estrutura operacional para as alterações climáticas referida no número anterior.

Os sectores a envolver nos trabalhos deste grupo compreendem o ambiente e o ordenamento do território, o clima, os transportes, a viação rodoviária, a agricultura, as florestas, a pecuária, as pescas, a indústria, a energia, a saúde, o turismo, a habitação (residencial e serviços), a ciência e tecnologia, as finanças, a educação, as relações externas, a cooperação e os municípios.

Para a constituição deste grupo de trabalho deverá ser indicado ao Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, por parte de cada ministério envolvido e no prazo de 15 dias após a publicação desta resolução, qual a instituição responsável por constituir ponto focal sectorial naquele grupo de trabalho e, simultaneamente, o(s) correspondente(s) representante(s) nominal(is).