

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos gases fluorados com efeito de estufa, que altera a Diretiva (UE) 2019/1937 e que revoga o Regulamento (UE) n.º 517/2014

[COM(2022) 150 final — 2022/0099 (COD)]

(2022/C 365/08)

Relator: **Kęstutis KUPŠYS**

Consulta	Parlamento Europeu, 5.5.2022 Conselho, 10.5.2022
Bases jurídica	Artigo 192.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	31.5.2022
Adoção em plenária	15.6.2022
Reunião plenária n.º	570
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	140/1/6

1. Conclusões e recomendações

1.1 A revisão do Regulamento relativo aos gases fluorados [Regulamento (UE) n.º 517/2014] ⁽¹⁾, proposta pela Comissão em 5 de abril de 2022 ⁽²⁾, é um passo na direção certa. O CESE entende que há espaço para mais ambição, para garantir que as empresas e as famílias europeias não fiquem sobrecarregadas nas próximas décadas com uma reserva de equipamento nocivo ao clima, e para manter a liderança global da UE no domínio da ação climática, adotando soluções tecnológicas ecológicas de ponta.

1.2 Muitos hidrofluorcarbonetos (HFC) apresentam um potencial de aquecimento global (PAG) considerável. Por conseguinte, melhorar a atual proposta da Comissão proporciona uma oportunidade adicional para reduzir significativamente os impactos climáticos diretos, evitando a absorção de HFC com elevado PAG, e uma transição direta para alternativas de menor PAG, livre de gases fluorados.

1.3 Para bombas de calor, aparelhos de ar condicionado residenciais, congeladores e dispositivos móveis de refrigeração estão disponíveis alternativas com fluidos refrigerantes naturais de baixo PAG. O CESE é favorável a uma proibição, a partir de 2030, de todos os fluidos refrigerantes para estes aparelhos com um PAG superior a 5. Na perspetiva do Comité, uma proibição setorial envia uma mensagem clara ao mercado, é administrativamente fácil de implementar e enfrenta um baixo risco de evasão.

1.4 O Comité recomenda vivamente a combinação da ambição da REPowerEU ⁽³⁾ com a eliminação progressiva dos gases fluorados, visando os fluidos refrigerantes com o PAG mais reduzido possível, especialmente no setor das bombas de calor. O CESE considera que os receios relativamente a pontos de estrangulamento no setor são infundados, devido ao aumento da capacidade de produção da indústria, que se baseará, na sua maioria, em fluidos refrigerantes naturais. A UE dispõe de uma clara oportunidade de fazer deste processo um exemplo para o estabelecimento de normas ecológicas globais.

1.5 Esperava-se que um sistema de quotas desencorajasse a utilização de gases com elevado PAG, mas tal não foi suficiente para ajudar a mudar o mercado. É evidente que o comércio ilegal destes gases tem aumentado por forma a satisfazer a procura contínua do mercado. O Comité defende a adoção de um mecanismo para aumentar os rendimentos das vendas de quotas. Estas receitas podem ser destinadas ao reforço dos controlos aduaneiros a nível dos Estados-Membros, para ajudar na adoção de alternativas de baixo PAG e para proporcionar formação suficiente aos instaladores do equipamento em questão.

⁽¹⁾ Regulamento (UE) n.º 517/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo aos gases fluorados com efeito de estufa e que revoga o Regulamento (CE) n.º 842/2006 (JO L 150 de 20.5.2014, p. 195).

⁽²⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2022:150:FIN>

⁽³⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2022:108:FIN>

1.6 Torna-se, pois, fundamental dar resposta às necessidades de formação sobre alternativas para os HFC. Técnicos qualificados, bem como regimes de qualificação, certificação e registo são essenciais para a promoção de fluidos refrigerantes naturais com baixo PAG.

2. Observações na generalidade

Introdução

2.1 Os gases fluorados são gases com um considerável efeito de estufa (GEE). As emissões de HFC poderiam, na ausência de um regulamento, resultar num aumento de 0,35-0,5°C da temperatura média global até 2100. Evitar estas emissões terá uma influência significativa na diminuição do aquecimento global. Considerando a escala temporal a curto prazo (2050), a redução das emissões de HFC seria incrivelmente eficaz no combate à crise climática⁽⁴⁾.

2.2 Muitos HFC apresentam um elevado potencial de aquecimento global (PAG). O trifluorometano (HFC-23) é o HFC mais potente conhecido com 14 600 de PAG, ou seja, um único quilograma de HFC-23 aquece o planeta quase tanto como 15 toneladas de CO₂. As concentrações de HFC-23 na atmosfera estão a aumentar a um ritmo alarmante: de 21 ppt em 2008 para os 35 ppt de hoje⁽⁵⁾.

2.3 Outro gás semelhante — o hexafluoreto de enxofre (SF₆), amplamente utilizado como gás de isolamento em comutadores — é considerado o gás fluorado mais prejudicial, uma vez que tem um PAG de 25 200. Um típico dispositivo de aquecimento e arrefecimento vendido a um agregado familiar na UE, em 2022, pode conter gases fluorados com um PAG de mais de 700, o que significa que os cerca de 0,5 kg de fluidos refrigerantes contidos na unidade têm uma pegada de CO₂ de 0,35 toneladas.

2.4 Em geral, os gases fluorados são responsáveis por cerca de 2,5 % de todas as emissões de GEE da UE.

2.5 As substâncias destruidoras da camada de ozono (SDO) estão a empobrecer a camada de ozono e a aquecer o clima. Algumas dessas substâncias foram substituídas por HFC, que não contribuem para o empobrecimento da camada de ozono, mas que ainda assim levam ao aquecimento climático. O CESE adotou o correspondente parecer⁽⁶⁾ sobre o Regulamento Ozono⁽⁷⁾.

2.6 O Regulamento Gases Fluorados visa reduzir as emissões de gases fluorados, *inter alia*, através da redução progressiva da utilização de HFC na UE. Esta medida de redução progressiva de HFC também está a ser aplicada globalmente no âmbito do Protocolo de Montreal. Os dois regulamentos (Regulamento Ozono e Regulamento Gases Fluorados) devem assegurar conjuntamente que a União cumpra as suas obrigações nos termos do Protocolo.

2.7 O atual Regulamento Gases Fluorados visa reduzir as emissões de gases fluorados da UE em dois terços até 2030, em comparação com os níveis de 2014. Em conformidade com a Lei Europeia em matéria de Clima, a nova proposta contribuirá para reduzir as emissões em pelo menos 55 % até 2030, tornando a Europa num continente com impacto neutro no clima até 2050, nomeadamente através das seguintes iniciativas políticas, como salientado pela Comissão:

- gerar um nível mais elevado de ambição,
- melhorar a aplicação e execução dessas medidas,
- dispor de um acompanhamento mais abrangente,
- assegurar a observância do Protocolo de Montreal.

⁽⁴⁾ <https://acp.copernicus.org/articles/13/6083/2013/acp-13-6083-2013.pdf>

⁽⁵⁾ Neste contexto, entende-se «ppt» como «parte por bilião». Dados da Experiência Avançada de Gases Atmosféricos Global.

⁽⁶⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1005/2009 (ver página 50 do presente Jornal Oficial).

⁽⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 1005/2009 relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono (JO L 286 de 31.10.2009, p. 1)

Os gases fluorados no contexto do Pacto Ecológico

2.8 A proposta relativa aos gases fluorados estabelece uma ambiciosa redução progressiva de HFC e inclui uma série de novas proibições de produtos e equipamentos no mercado. Isto significa que o equipamento e os produtos com gases fluorados com elevado PAG desaparecerão gradualmente do mercado. No entanto, o Comité está convicto de que é extremamente importante promover a mudança diretamente para a solução livre de gases fluorados com o mais baixo PAG, evitando soluções intermédias. Os mercados da UE demonstram que esta meta é viável, e a UE deve liderar dando o exemplo.

2.9 É imperativo que a fasquia seja levantada a fim de garantir que as empresas e as famílias europeias não fiquem sobrecarregadas com uma reserva de equipamento nocivo para o clima durante décadas. É também importante manter a liderança global da UE no domínio da ação climática, adotando as melhores soluções tecnológicas ecológicas no mercado e em todas as áreas onde os gases fluorados são utilizados.

2.10 Reduzir progressivamente os HFC é uma forma economicamente viável de contribuir para o cumprimento das metas climáticas. De acordo com o Relatório Final de Avaliação, de março de 2022 ⁽⁸⁾, os custos de redução de emissões eram em média cerca de 6 euros por tonelada de equivalente CO₂.

2.11 Bombas de calor, aparelhos de ar condicionado residenciais, congeladores e dispositivos móveis de refrigeração são aparelhos e sistemas que dispõem de alternativas com fluidos refrigerantes naturais e com refrigerantes de baixo PAG. O CESE é favorável a uma proibição, a partir de 2030, de fluidos refrigerantes com gás fluorado para estes aparelhos, impondo um limite de nível 5 de PAG. Na perspetiva do Comité, as proibições setoriais enviam uma mensagem clara ao mercado, são administrativamente fáceis de implementar e enfrentam um baixo risco de evasão. Poderão ser concedidas isenções *ad hoc* caso os HFC sejam considerados tecnicamente necessários com base nas disposições do artigo 16.º, n.º 4.

2.12 Para algumas utilizações, já existem substitutos de HFC no mercado, incluindo o propano (PAG de 0,02) e o amoníaco (PAG de 0). O Comité insta ao reforço das despesas com a investigação para fazer uso destas soluções de PAG zero.

2.13 A única política sustentável para a UE seria a abordagem de «arrefecimento verde», que combina fluidos refrigerantes naturais com um PAG ultrabaixo (PAG <5), e aparelhos eficientes em termos energéticos. Quaisquer tipos de misturas de gás fluorado, mesmo de baixo PAG, comportam desafios para o funcionamento, em particular no que toca à reciclagem e recuperação, e tornam a manutenção e assistência muito mais complexa. Por conseguinte, este tipo de misturas deve ser evitado.

2.14 Os sistemas de aquecimento e arrefecimento existentes precisam de ser reparados e mantidos, recorrendo aos HFC atuais. O plano de ação REPowerEU, que estabeleceu o objetivo de implantar 30 milhões de bombas de calor na Europa até 2030, suscitou receios legítimos entre as partes interessadas ⁽⁹⁾. De acordo com os representantes do setor, as novas disposições propostas ao abrigo do Regulamento Gases Fluorados podem potencialmente abrandar a tão necessária adoção de bombas de calor na Europa.

2.15 No entender do Comité, uma proibição antecipada de HFC em novos equipamentos de bombas de calor assegurará que a instalação de bombas de calor não seja ameaçada por uma escassez no aprovisionamento de HFC para manutenção do equipamento existente. Ajudará a evitar o bloqueio de grandes quantidades de bancos de HFC. Os bancos de HFC exigem medidas de gestão e destruição; se não forem devidamente tratadas, as fugas de HFC do equipamento no final da sua vida útil terão um efeito devastador no clima.

2.16 A reserva de mercado dos HFC com elevado PAG é criticamente perigosa: os fluidos refrigerantes com elevado PAG são abundantemente utilizados para manter o equipamento existente de modo a compensar regularmente as emissões contínuas (a taxa de fuga pode atingir 15-20 % por ano) que poderiam ser evitadas graças ao progresso tecnológico.

2.17 Por conseguinte, o Comité insta veementemente para que se combine a ambição da iniciativa REPowerEU com a eliminação progressiva dos gases fluorados, visando os fluidos refrigerantes com o mais baixo PAG possível. Para colocar o número de bombas de calor em perspetiva (30 milhões implantadas gradualmente ao longo de sete anos), poderiam ser

⁽⁸⁾ Disponível aqui: https://ec.europa.eu/clima/system/files/2022-04/f-gas_evaluation_report_en.pdf

⁽⁹⁾ <https://www.coolingpost.com/world-news/f-gas-quota-cuts-will-hit-heat-pump-ambitions/>

utilizados os números globais da avaliação da Agência Internacional de Energia (AIE): quase 180 milhões de bombas de calor foram utilizadas para aquecimento em 2020, enquanto a reserva global aumentou quase 10 % por ano nos últimos cinco anos. Na meta da AIE para alcançar zero emissões líquidas até 2050, a reserva de bombas de calor instaladas atingiria os 600 milhões até 2030. A participação da UE nesta matéria está em total consonância com a proporção de agregados familiares no contexto global.

2.18 O CESE considera que os receios relativamente a pontos de estrangulamento no mercado são infundados, uma vez que a trajetória proposta para a aceitação da bomba de calor na Europa está sobretudo em linha com a expansão da capacidade de produção da indústria, que se baseará nos fluidos refrigerantes com um PAG ultrabaixo (particularmente os naturais). A UE dispõe de uma clara oportunidade de fazer disto um caso exemplar no estabelecimento de normas ecológicas globais.

2.19 Tendo em conta os fatores acima descritos, o CESE apresenta as seguintes recomendações para reforçar a proposta de revisão do Regulamento Gases Fluorados:

- reforçar ainda mais a redução progressiva de HFC de modo a estar em conformidade com o cenário de 1,5 °C do Acordo de Paris;
- proibir a utilização de HFC-404A (com PAG de 4728) e outros HFC com elevado PAG;
- reduzir os limites setoriais de PAG 150 para o menor PAG possível para qualquer tecnologia específica;
- promover regimes de incentivos e contratos públicos para alternativas livres de gases fluorados;
- apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para incentivar soluções mais ecológicas com um PAG muito baixo (e sem gases fluorados, sempre que possível).

Preocupações ambientais

2.20 Na transição para fluidos refrigerantes naturais com PAG ultrabaixo ou HFC com baixo PAG, as conversões para substâncias como as hidrofluorolefinas devem ser evitadas devido aos seus produtos de decomposição, como o ácido trifluoroacético nocivo (TFA). O TFA e outras substâncias alquílicas poli- e perfluoradas (PFAS) são apelidadas de «substâncias químicas para sempre» porque não podem ser removidas do ambiente⁽¹⁰⁾. Com base no princípio da precaução, deve ser feita uma ligação clara com as medidas propostas pela Comissão no seu Plano de Ação para a Poluição Zero⁽¹¹⁾.

2.21 Ao reduzir progressivamente os HFC, há que estar particularmente atento às substâncias que os substituem. O CESE recomenda que não sejam tolerados novos substitutos de gases fluorados que simplesmente substituem o problema do PAG elevado por outras questões ambientais. Em vez disso, o Comité exorta a que se assuma a responsabilidade de orientar a transição para alternativas naturais verdadeiramente respeitadoras do clima e do ambiente e livres de gases fluorados. Remeter para o processo REACH europeu não é suficiente, porque esse processo está atrasado e não proibirá atempadamente os perigosos substitutos dos gases fluorados.

Comércio ilegal

2.22 O comércio ilegal de HFC é uma questão importante na UE. Embora difícil de quantificar, é evidente que o comércio ilegal de HFC tem vindo a ocorrer a níveis significativos. Várias análises indicam que as importações ilegais representam até um terço do mercado legal da UE⁽¹²⁾.

2.23 Esperava-se que um sistema de quotas desencorajasse a utilização de gases com elevado PAG, mas tal não foi suficiente para ajudar a mudar o mercado. É evidente que o comércio ilegal destes gases tem aumentado por forma a cobrir a procura contínua do mercado. Estas dinâmicas reforçam o argumento do CESE a favor de uma proibição total dos gases de elevado PAG.

⁽¹⁰⁾ Consultar <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/persistent-degradation-products-of-halogenated>

⁽¹¹⁾ COM(2021) 400 final — Caminho para um planeta saudável para todos — Plano de ação da UE: «Rumo à poluição zero no ar, na água e no solo»

⁽¹²⁾ Ver relatório da AIE (2022) intitulado «*Europe's most chilling crime — the illegal trade in HFC refrigerant gases*» [O crime mais arrepiante da Europa — o comércio ilegal de gases fluidos refrigerantes com HFC]. Disponível em <https://eia-international.org/report/europes-most-chilling-crime/>. Uma estimativa da indústria de gases fluorados disponível em https://www.fluorocarbons.org/wp-content/uploads/2020/09/EFCTC_Press-Release_EN-2.pdf

2.24 Infelizmente, o comércio ilegal de HFC não foi devidamente tido em consideração na proposta. O CESE apela à transparência e à rastreabilidade total dos HFC ao longo de toda a cadeia de abastecimento. Foram propostas soluções com marcações baseadas num código QR, e o Comité considera estas iniciativas uma forma rentável de abordar a questão.

2.25 O CESE entende que os controlos do fornecimento de HFC também devem ser melhorados no domínio do comércio eletrónico. O Comité preconiza a proibição da venda de gases fluorados nos mercados em linha, ou a introdução de certificações obrigatórias para as empresas que vendem gases fluorados a granel nos mercados em linha.

2.26 O controlo rigoroso de todas as importações e exportações de HFC deve ser mantido, incluindo os gases para fins que estão isentos da redução progressiva (por exemplo, para matérias-primas, destruição, reexportação ou outras utilizações isentas). As empresas devem ter um registo válido no Portal de Gás Fluorado para evitar que os casos isentos sejam utilizados para facilitar o comércio ilegal. O Comité adverte que a lista de exceções no artigo 20.º, n.º 4, cria uma lacuna no regime de licenciamento que será certamente alvo de comerciantes ilegais.

2.27 A fim de aumentar a eficiência da ação das autoridades aduaneiras nacionais, o Comité solicita que sejam mandatadas orientações para a eliminação dos produtos, contentores e equipamentos confiscados ilegalmente importados para a UE, e que o financiamento seja atribuído aos Estados-Membros para a sua destruição, caso esta seja a opção escolhida pelos Estados-Membros.

2.28 A luta contra o comércio ilegal e a eliminação de gases fluorados deve estar em conformidade com as propostas enunciadas na diretiva relativa à proteção do ambiente através do direito penal ⁽¹³⁾, que visa proteger o ambiente de forma mais eficaz, obrigando os Estados-Membros a tomarem medidas de direito penal, e promovendo a cooperação transfronteiriça ⁽¹⁴⁾.

Quotas e atribuição de recursos

2.29 Milhares de novos operadores foram premiados com quotas de HFC para importar para o mercado da UE. Muitos destes não têm acesso a infraestruturas na UE para cumprir os requisitos do regulamento por forma a recuperar, reciclar e recuperar os HFC que importam.

2.30 Embora o CESE acolha favoravelmente as novas condições para registo e receção de atribuições de quotas, considera também o potencial para aumentar a taxa de atribuição para refletir melhor os preços reais do carbono.

2.31 Claramente, a taxa de quota de 3 euros por tonelada de equivalente CO₂ é demasiado baixa para gerar um rendimento adequado e desencorajar a utilização de HFC a fim de adotar os fluidos refrigerantes naturais a um ritmo mais acelerado.

2.32 O CESE apela também para uma reavaliação da utilização dos recursos financeiros recolhidos nas vendas de quotas.

2.33 O Comité está convicto de que estas receitas devem ser reservadas para utilização direta nas finalidades seguintes:

- impulsionar a investigação em alternativas de baixo PAG, especialmente fluidos refrigerantes naturais;
- apoiar as autoridades dos Estados-Membros na vigilância do mercado;
- desenvolver competências e aumentar a sensibilização, incluindo campanhas de sensibilização para os consumidores finais;
- apoiar tanto a formação de emergência como a formação a médio prazo para a mão de obra existente e futura.

Formação

2.34 Torna-se, pois, fundamental dar resposta às necessidades de formação em alternativas para os HFC. Técnicos qualificados, bem como regimes de qualificação, certificação e registo são essenciais para a promoção de fluidos refrigerantes naturais com baixo PAG. A certificação é necessária para as alternativas aos gases fluorados, e não apenas para os próprios gases fluorados. O CESE preconiza uma competência obrigatória relativamente à componente de fluidos refrigerantes naturais nos programas de certificação.

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/info/files/proposal-directive-european-parliament-and-council-protection-environment-through-criminal-law-and-replacing-directive-2008-99-ec_en

⁽¹⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção do ambiente através do direito penal e que substitui a Diretiva 2008/99/CE [COM(2021) 851 final — 2021/422 (COD)] (JO C 290 de 29.7.2022, p. 143).

2.35 A formação e a certificação têm a ver com questões de subsidiariedade e têm de se ajustar aos regimes nacionais existentes. Na proposta, os Estados-Membros têm um ano para atualizar os seus programas de modo a incluir as alternativas, o que alguns intervenientes do mercado receiam que seja um prazo bastante curto. Embora a calendarização seja importante, a necessidade de objetivos claros também o é. O CESE recomenda o estabelecimento de obrigações do plano nacional com indicadores-chave de desempenho claros, por exemplo, 50 % de instaladores formados até 2025.

Dimensão global

2.36 O alinhamento com o Protocolo de Montreal deve ter em conta que a Alteração de Quigali terá de ser reforçada num futuro relativamente próximo, a fim de cumprir as metas globais em matéria de emissões nulas.

2.37 Neste contexto, a UE está a dar impulsos importantes a nível global no âmbito do Protocolo de Montreal. A proposta de novo regulamento relativo aos gases fluorados está a ser acompanhada de perto por todos os intervenientes globais. A adoção da Alteração de Quigali foi um bom primeiro passo na direção certa, mas são necessárias ações mais cedo e mais ambiciosas de redução progressiva do HFC. A UE poderia usar o seu impacto global através do chamado «efeito Bruxelas» de forma mais eficiente.

2.38 Por conseguinte, o CESE considera urgente iniciar debates ao abrigo do Protocolo de Montreal por forma a acelerar o progresso da trajetória da Alteração de Quigali, com propostas ambiciosas de revisão do Regulamento Gases Fluorados a nível da UE, assumindo a liderança em conformidade com o cenário de 1,5°C do Acordo de Paris.

Transparência e inclusão

2.39 Embora os debates sobre os gases fluorados sejam de importância crucial para várias cadeias de valor de maior importância, o debate em torno da política continua confinado aos círculos de peritos. Devem ser envidados esforços para associar todas as partes interessadas a este debate, com uma ampla representação da sociedade civil. O novo Regulamento Gases Fluorados deveria prever a organização de um fórum de consulta pelo menos duas vezes por ano a nível da UE e em cada Estado-Membro.

Bruxelas, 15 de junho de 2022.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG
