



Mais óleo de palma e colza nos depósitos dos carros do que nos nossos pratos

10 anos de política de biocombustíveis da UE

Julho 2020

Sumário

2019 marcou os 10 anos desde que a União Europeia começou a promover a utilização de energias renováveis nos transportes através da implementação da Diretiva das Energias Renováveis (RED) de 2009. Devido a critérios de sustentabilidade deficientes que não tinham em conta todo o ciclo de vida de emissões dos combustíveis, a RED favoreceu sobretudo nos transportes a utilização de fontes de energia mais baratas e insustentáveis: os biocombustíveis a partir de culturas alimentares para consumo humano e animal.

Na última década, a Europa registou um aumento contínuo no consumo de biodiesel, impulsionado pela utilização de matérias-primas mais insustentáveis, como o óleo de palma. Nos últimos dez anos, o consumo de óleos vegetais para a produção de biodiesel aumentou 48%, enquanto que o consumo desses óleos para alimentação permaneceu bastante estável (aumentou apenas 4,5% em igual período). O crescimento da produção de biodiesel tem sido feito principalmente com matérias-primas importadas, sendo o óleo de palma um dos principais contribuintes. Em 2009 apenas 24% das importações de óleo de palma foram utilizadas para produzir biodiesel; mas em 2019 já mais de metade das importações (53%) tiveram como destino final os veículos a gásóleo na UE.

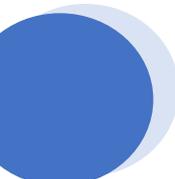
Devido aos impactes climáticos e ambientais, os biocombustíveis com base em culturas alimentares para consumo humano e animal são limitados na nova política Europeia. Esta restrição afetará especialmente o biodiesel a partir de óleo de palma, que em 2019 foi rotulado como insustentável e deverá ser gradualmente eliminado, o mais tardar até 2030. Mas a UE e os seus Estados-Membros podem ser mais ambiciosos na implementação da revisão da Diretiva das Energias Renováveis (REDII), assim como nas próximas revisões da lei, e acabar já em 2021 com o apoio público a todos os combustíveis que utilizam culturas alimentares para consumo humano e animal.

Este documento informativo, é uma tradução e adaptação para a língua portuguesa do documento original ¹ publicado pela Federação Europeia dos Transportes e Ambiente, organização da qual a ZERO é membro.

1. Introdução e contexto

A Diretiva da UE sobre energias renováveis (RED) de 2009 procurou promover a utilização de energias renováveis no sector dos transportes, estabelecendo uma meta sectorial em que 10% da energia utilizada nos transportes em cada Estado-Membro da EU deve ser renovável até 2020. A falta de critérios de sustentabilidade adequados (tais como a contabilização das emissões de gases de efeito de estufa em todo o ciclo de vida das matérias-primas, incluindo

¹ A versão original do documento pode ser consultado em <https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/Vegetable%20oil%20data%20briefing%202020%20%282%29.pdf>



a alteração indireta do uso do solo, ou ILUC²) resultou na utilização de matérias-primas para biocombustíveis mais baratas e mais impactantes, como é exemplo o óleo de palma, na produção de biodiesel.

A revisão da Diretiva das Energias Renováveis (REDII)³, aprovada em 2018, aponta o caminho para (lentamente) se afastar dos biocombustíveis produzidos a partir de culturas alimentares para consumo humano e animal, concentrando-se nos combustíveis avançados (tais como os biocombustíveis a partir de desperdícios e resíduos e eletricidade renovável). No entanto as medidas da REDII não vão suficientemente longe, uma vez que ainda permitem a utilização de biocombustíveis a partir de culturas alimentares para consumo humano e animal, embora de forma limitada. A REDII regulamenta de forma específica os biocombustíveis de elevado e baixo risco de ILUC⁴. Segundo a definição da Comissão Europeia, o biodiesel de óleo de palma é a única matéria-prima que se enquadra na categoria de elevado risco. Significa isto que, a utilização de biodiesel de óleo de palma será congelada aos níveis de volume utilizados em 2019 e, a partir de 2023, será progressivamente reduzida até 0%, o que no limite acontecerá em 2030. Contudo, algum óleo de palma pode "escapar" à eliminação progressiva no caso de ser rotulado como de baixo risco de ILUC.

Este documento informativo é uma atualização dos dados que a Federação Europeia dos Transportes e Ambiente (T&E), tem vindo a publicar desde 2016⁵ e centra-se especificamente no biodiesel de óleo vegetal produzido e utilizado na UE-28⁶. Há duas principais razões para isto: em primeiro lugar, o biodiesel domina a incorporação de biocombustíveis na UE, representando cerca de 80% das vendas de biocombustíveis *versus* 19% de bioetanol (que é incorporado na gasolina)⁷. Isto explica-se em parte porque nas estradas europeias há mais veículos a gásóleo do que veículos a gasolina (quase 72% do combustível utilizado no transporte rodoviário é gásóleo *versus* cerca de 28,5% de gasolina). Em segundo lugar, as emissões de gases de efeito de estufa associadas ao biodiesel a partir de óleos vegetais são muito elevadas⁸.

O mais recente estudo⁹ que analisa os impactos dos biocombustíveis na UE mostra que, quando são tidas em conta as emissões previstas da ILUC, todos os biodiesel à base de óleo vegetal virgem têm mais emissões do que o gásóleo fóssil. Isto é particularmente verdade no caso do óleo de palma (três vezes mais emissões que o gásóleo fóssil) e da soja (duas vezes mais do que o gásóleo fóssil). Em média, o biodiesel a partir de culturas alimentares para consumo humano e animal emite pelo menos 80% mais emissões de gases com efeito de estufa do que o gásóleo fóssil.

² Estamos perante uma alteração indireta do uso do solo ou ILUC, quando uma área agrícola produtiva é utilizada para a produção de culturas para produção de energia, alterando a sua utilização original para produção de alimento. A procura de novas áreas para satisfazer a procura de alimentos, exige a expansão da agricultura para áreas naturais, como por exemplo florestas tropicais.

³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.ENG&toc=OJ:L:2018:328:TOC

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_19_1656

⁵ <https://www.transportenvironment.org/publications/trend-worsens-more-palm-oil-energy-less-food> ;

<https://www.transportenvironment.org/publications/smoke-europe's-cars-driving-deforestation-south-east-asia#overlay-context> ;

https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2016_11_Briefing_Palm_oil_use_continues_to_grow.pdf ;

<https://www.transportenvironment.org/publications/eu-biodiesel-market-briefing>

⁶ Inclui o Reino Unido tendo em consideração que em 2019 continuava a ser membro da EU.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-progress-renewable-energy-april2019_en.pdf

⁸ https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_cb_oil&lang=en

⁹ <https://www.transportenvironment.org/publications/globiom-basis-biofuel-policy-post-2020>

2. Dez anos de política de biocombustíveis: Mais óleo de palma e de colza nos nossos depósitos do que nos nossos pratos

O ano de 2019 marcou o 10º aniversário desde que a RED foi implementada. Nesta última década, podemos constatar que na UE existiu um aumento constante no consumo global de biodiesel. Este crescimento tem sido sustentado com a importação de matérias-primas fortemente associadas à desflorestação, como são exemplos o óleo de palma e o óleo de soja.

O gráfico abaixo mostra esta evolução. O caso mais notável é o crescimento do biodiesel de óleo de palma, que hoje representa 30% do biodiesel produzido na UE.

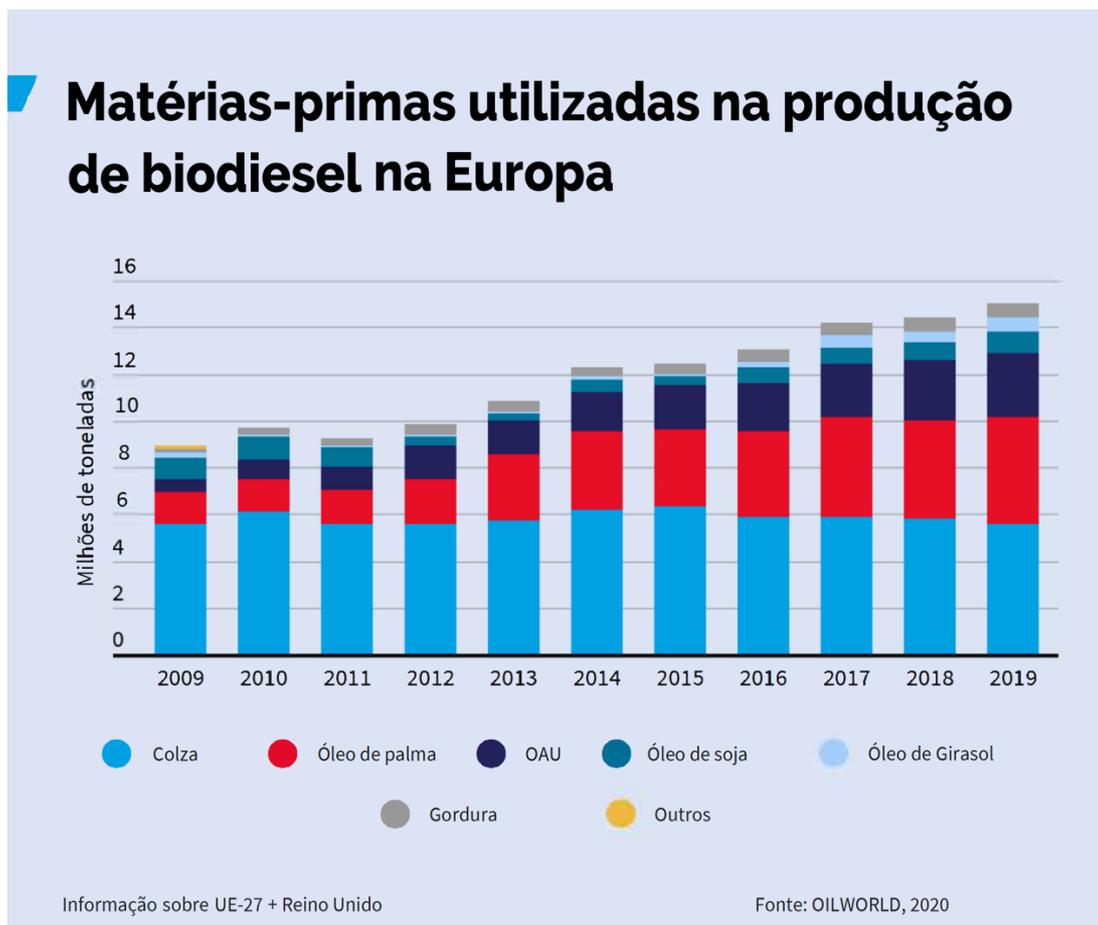
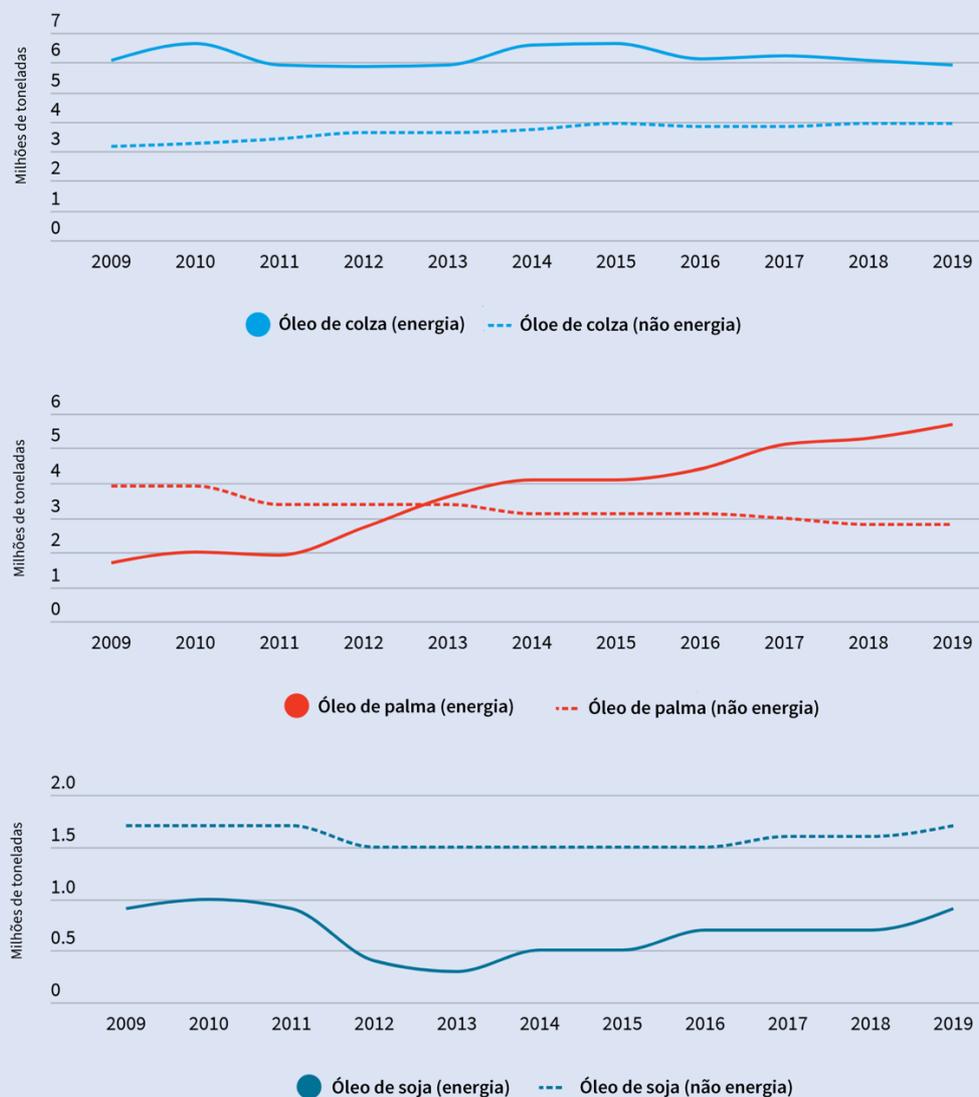


Figura 1: Quota de matérias-primas utilizadas na produção de biodiesel na Europa

Olhando para os três principais óleos vegetais utilizados para a produção de biodiesel, podemos observar que a sua utilização como fonte de energia (biocombustível e outras utilizações energéticas como o aquecimento e a produção de eletricidade) para cada uma destas matérias-primas aumentou (ver figura 2). Este é particularmente o caso da colza e do óleo de palma, para os quais o consumo para utilizações não energéticas (principalmente alimentação e indústria oleoquímica) tem permanecido estável ao longo dos anos, enquanto que a utilização para energia (principalmente biodiesel, mas também para aquecimento e produção de eletricidade) tem aumentado de forma bastante expressiva. No caso do óleo de soja, a alimentação humana, alimentação animal e indústria oleoquímica, continuam a ser os principais destinos. A utilização para energia tem flutuado ao longo da última década, com um mínimo registado em 2013. Desde então, tem crescido de forma constante, com um rápido aumento entre os anos 2017 e 2019.

Tendências no uso final do óleo de colza, óleo de palma e soja na Europa



Informação sobre UE-27 + Reino Unido

Fonte: OILWORLD, 2020

Figura 2: Evolução nos usos dos óleos vegetais importados para a UE

As flutuações no consumo e utilização de óleos vegetais na Europa podem também ser parcialmente explicadas pelas políticas comerciais (note-se que a figura acima não considera o biodiesel refinado importado). Em 2013, a UE impôs direitos anti-dumping ao biodiesel de soja argentino e ao biodiesel de óleo de palma indonésio, a fim de evitar importações abusivamente baratas¹⁰. Esta situação provocou uma grande redução nas importações de biodiesel refinado desses países. No entanto, esta medida favoreceu um aumento acentuado nas importações de óleo de palma bruto para ser refinado na Europa.

¹⁰ Assumindo que a maior parte do biodiesel argentino é produzido a partir de óleo de soja e a indonésio a partir de óleo de palma

Este não foi o caso da utilização de óleo de soja para energia, que se tem mantido bastante constante nos últimos 10 anos, devendo-se muito provavelmente ao facto de ao longo da última década, o óleo de palma ser mais barato do que o óleo de soja¹¹.

O gráfico acima também mostra um aumento na soja para energia nos últimos dois anos. Isto poderá resultar das últimas medidas legislativas discutidas e adotadas na Europa (REDII). O debate e a percepção negativa em torno do óleo de palma, poderá ter contribuído para que a utilização deste não aumentasse de forma ainda mais significativa, devido a parte dos produtores utilizarem soja em sua substituição. Mas também, dois acontecimentos importantes acontecem em 2020: a) cada país da UE tem de atingir a meta de renováveis da RED no setor dos transportes (10% da energia total nos transportes tem de ser renovável); e b) ao abrigo da REDII, os estados membros têm de estabelecer o limite máximo de biocombustíveis a partir de culturas alimentares, com base nos volumes consumidos em 2020 (com um máximo de 7% de consumo final de energia nos setores dos transportes rodoviários e ferroviários nesse Estado-Membro), o que poderá fazer com que os países da UE consumam o máximo possível no período até 2020, de modo a terem um valor mais elevado até 2030.

3. Mais biodiesel, mais matérias-primas insustentáveis em 2019

A União Europeia produziu mais biodiesel em 2019 do que em qualquer um dos anos anteriores. Isto acontece depois de a UE ter adotado medidas para limitar o consumo de biocombustíveis e especificamente aqueles que apresentam um elevado risco de ILUC, nomeadamente óleo de palma - cujo consumo na Europa também aumentou em 2019. A utilização de óleo de soja para a produção de biodiesel duplicou nos últimos cinco anos e o consumo de óleo alimentar usado (OAU) para produzir biodiesel também registou um aumento constante - desde 2011 até hoje o valor triplicou. A utilização de colza para a produção de biodiesel tem-se mantido estável nos últimos anos, mostrando um ligeiro decréscimo a partir de 2017.

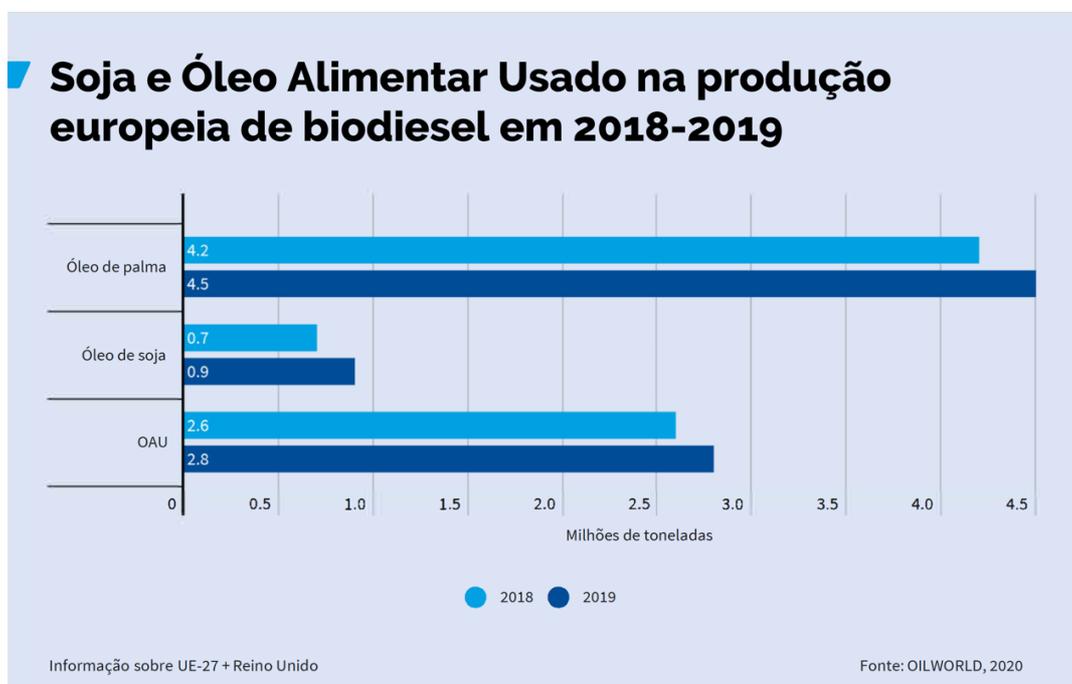


Figura 3: Utilização de óleo de palma, soja e OAU na produção de biodiesel em 2018 e 2019

¹¹ <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>

3.1. Óleo de Palma

As importações de palma aumentaram em 2019, tal como a sua presença na mistura de biodiesel da UE. Hoje, 53% do óleo de palma importado é utilizado para produção de biodiesel. Esta percentagem é a mesma da registada em 2018, mas o volume absoluto é superior (cerca de 4,5 Mt). Além disso, a utilização de palma para energia (aquecimento e produção de eletricidade) também aumentou. Assim, atualmente, 67% do óleo de palma utilizado na EU é para a produção de energia (em comparação com os 65% em 2018).

Dos 4,5Mt de óleo de palma importados 0,67Mt são PFAD (Palm Fatty Acid Distillate) oriundo da Indonésia¹². PFAD é um sub-produto da indústria do óleo de palma que é atualmente utilizado nas indústrias da alimentação, oleoquímica e cosmética. A sua utilização para biocombustíveis pode promover um efeito de deslocação destas indústrias para a utilização de outras matérias-primas virgens para o substituir - como o óleo de palma¹³ virgem.

O aumento na utilização de óleo de palma para produção de biodiesel não constitui uma surpresa uma vez que, segundo a REDII, os volumes de óleo de palma são fixados aos níveis de 2020 não podendo ir mais além para que possam ser contabilizados no âmbito da política de renováveis. Portanto, um pico de consumo em 2019 poderá “garantir” a manutenção de volumes elevados de óleo de palma para biodiesel até 2023 (o ano em que o consumo de óleo de palma para biodiesel deverá começar a diminuir de forma gradual até 0% em 2030).

É o biodiesel ou a Nutella o maior problema do óleo de palma na EU?

Os condutores europeus consomem mais óleo de palma nos seus carros que nos alimentos e cosméticos.

O volume de óleo de palma utilizado na Europa para produzir biodiesel em 2019 foi¹⁴:

- 22 vezes mais que o volume que a Ferrero (Nutella, Kinder) utilizou em 2019;
- 15 vezes mais que o volume que o grupo Mondelez (Oreo, Cadbury) utilizou em 2019;
- 4 vezes mais que a Unilever (Axe, Dove, Knorr) utilizou em 2019.

3.2. Óleo de Soja

A utilização de óleo de soja para a produção de biocombustíveis na Europa está a aumentar. Duplicou desde 2015 e em 2019 representou 6% do total de biodiesel produzido na Europa, altura em que teve um aumento significativo, como pode ser verificado na Figura 2. A tendência de aumento de consumo de biodiesel de soja utilizado na Europa nos últimos anos é preocupante. O óleo de soja está diretamente associado à desflorestação em países como o Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai e Bolívia. Entre 2008 e 2017, 14% da expansão das áreas de soja na América Latina ocorreram em áreas com elevado teor de carbono, como por exemplo florestas e savanas. É de destacar que na Bolívia e Paraguai mais de 50% da expansão ocorreu neste tipo de áreas naturais¹⁵.

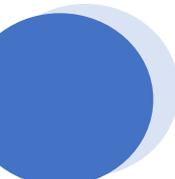
O facto de a expansão da soja direta e indiretamente causar desflorestação faz do biodiesel a partir de soja altamente insustentável, com emissões no ciclo de vida duas vezes superiores ao gásóleo fóssil. Isto foi desprezado, e o biodiesel a partir de óleo de soja não

¹² Não existem dados sobre a origem do PFAD. Isto significa que existem pelo menos 0,67 Mt de PFAD no volume de óleo de palma, que poderá ter várias origens.

¹³ https://theicct.org/sites/default/files/publications/Oil-palm-expansion_ICCT-Briefing_27072017_vF.pdf

¹⁴ <https://palmoilscorecard.panda.org/check-the-scores/all>

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1558977620744&uri=CELEX:52019DC0142>



é considerado uma matéria-prima com elevado risco de ILUC no Regulamento Delegado 209/807¹⁶ da Comissão Europeia.

3.3. Óleo Alimentar Usado (OAU)

A análise dos dados da Oilworld de 2019 mostram um aumento na utilização de óleo alimentar usado (OAU) para produção de biodiesel na UE. Este valor triplicou desde 2011 representando hoje 18,5% do total da produção de biodiesel da União Europeia.

A REDII considera o OAU uma matéria-prima avançada. Contudo, a sua utilização na UE é limitada, isto é, os Estados-Membros só podem considerar para a contabilização das metas uma determinada quantidade (1,7% da energia utilizada nos transportes¹⁷). Este limite, no entanto, é um limite “soft” e cada Estado-Membro pode requerer à Comissão Europeia o aumento desse limite.

Embora o OAU possa contribuir para a redução das emissões de gases de efeito de estufa no setor dos transportes, este carece de um critério de sustentabilidade robusto, que inclua impactos indiretos. Existem preocupações e dúvidas relativamente à real utilização de óleos “usados”, estando a decorrer investigações devido a suspeitas de fraude (por exemplo, óleo importado como OAU que na realidade era óleo virgem)¹⁸. Acresce que, tendo o OAU outras aplicações industriais nos países de onde é importado, a sua utilização para energia poderá implicar efeitos indiretos de deslocação da indústria para o consumo de matérias-primas virgens.

4. De onde vem e onde é produzido?

4.1. Origem dos óleos vegetais importados

O aumento na utilização de óleo vegetal para a produção de biodiesel na UE tem por base, sobretudo, produtos importados. Mais de 75% do total das importações de óleo de palma vêm do Sudeste Asiático, seguido, mas em muito menor quantidade, pela América do Sul. O óleo de soja utilizado na UE, por outro lado, é proveniente principalmente do interior da União (mais de 80%). O restante provém principalmente da Ucrânia, Sérvia, Brasil (através da Noruega¹⁹) e Rússia. Cerca de 10% provém do Paraguai sendo que, como já foi referido anteriormente, 57% da expansão da soja no Paraguai aconteceu à custa de áreas naturais ricas em stocks de carbono.

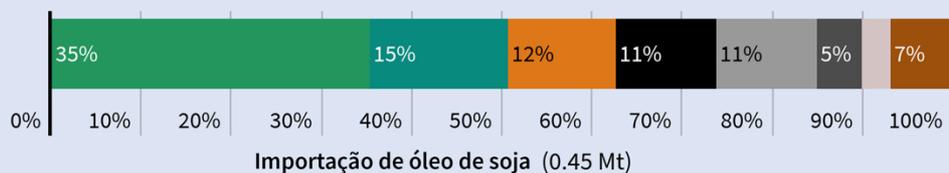
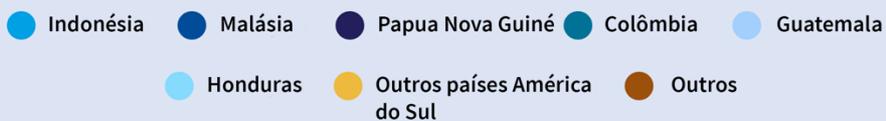
¹⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.133.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2019:133:TOC

¹⁷ Biocombustíveis avançados (os que estão mencionados no anexo IX da REDII, tais como o OAU) podem ter dupla contagem

¹⁸ <https://www.euractiv.com/section/all/news/industry-source-one-third-of-used-cooking-oil-in-europe-is-fraudulent/>

¹⁹ <https://www.tridge.com/intelligences/soybean/NO>

País de origem das importações de óleo de palma, soja e óleo alimentar usado



Dados sobre UE-27 + Reino Unido

Fonte : OILWORLD, 2020.

Figura 4: Origem das matérias primas importadas

Mais de metade do OAU utilizado em 2019 na Europa para produção de biodiesel foi importado (1,5Mt de 2,8Mt). A maior parte vem da China, e cerca de 20% vem da Malásia e da Indonésia - os maiores produtores de óleo de palma. Devido aos casos suspeitos de fraude (atualmente sob investigação), é importante rastrear estas importações ao longo da cadeia de abastecimento para garantir que o OAU é realmente "usado".

4.2. Na Europa quem produz biodiesel a partir de óleo de palma

Espanha, Itália e Países Baixos são os países europeus com maior capacidade de produção: Itália tem 6 refinarias com uma capacidade de pelo menos 2,68 milhões de toneladas por ano; em Espanha, dez refinarias de biodiesel têm uma capacidade de produção de, pelo menos, dois milhões de toneladas por ano; o top três encerra com os Países Baixos, onde duas fábricas têm uma capacidade de 1,4 milhões de toneladas por ano.

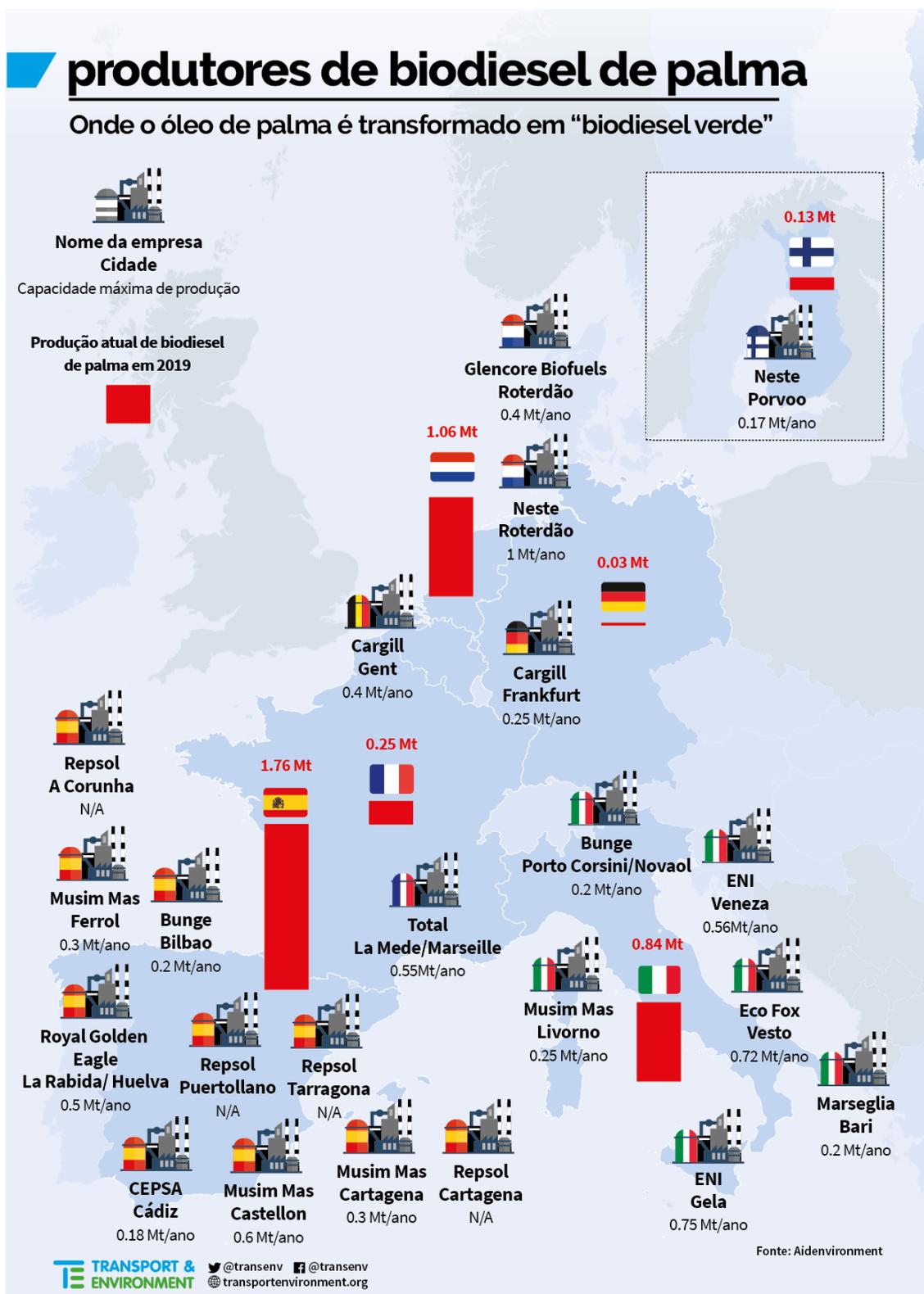


Figura 5: Principais produtores europeus de biodiesel a partir de óleo de palma (não exaustiva)

Dos volumes totais de óleo de palma para produção de biodiesel na Europa em 2019, a Espanha utilizou 1,76 Mt de óleo de palma para produzir biodiesel, seguida pelos Países Baixos (1,06 Mt) e Itália (0,84 Mt). A Finlândia utilizou 0,13 MT, a França 0,25 MT e a Alemanha, 0,03 MT.

4.3. Biodiesel importado

Nas seções anteriores deste documento, foi feita uma análise relativa aos volumes de óleo vegetal produzidos (e consumidos) na Europa em 2019 com base em óleos vegetais europeus e importados - um total de 15Mt. Para além disso, a Europa consumiu 3,3Mt de biodiesel que foi importado como produto já refinado (veja a figura 6 abaixo).

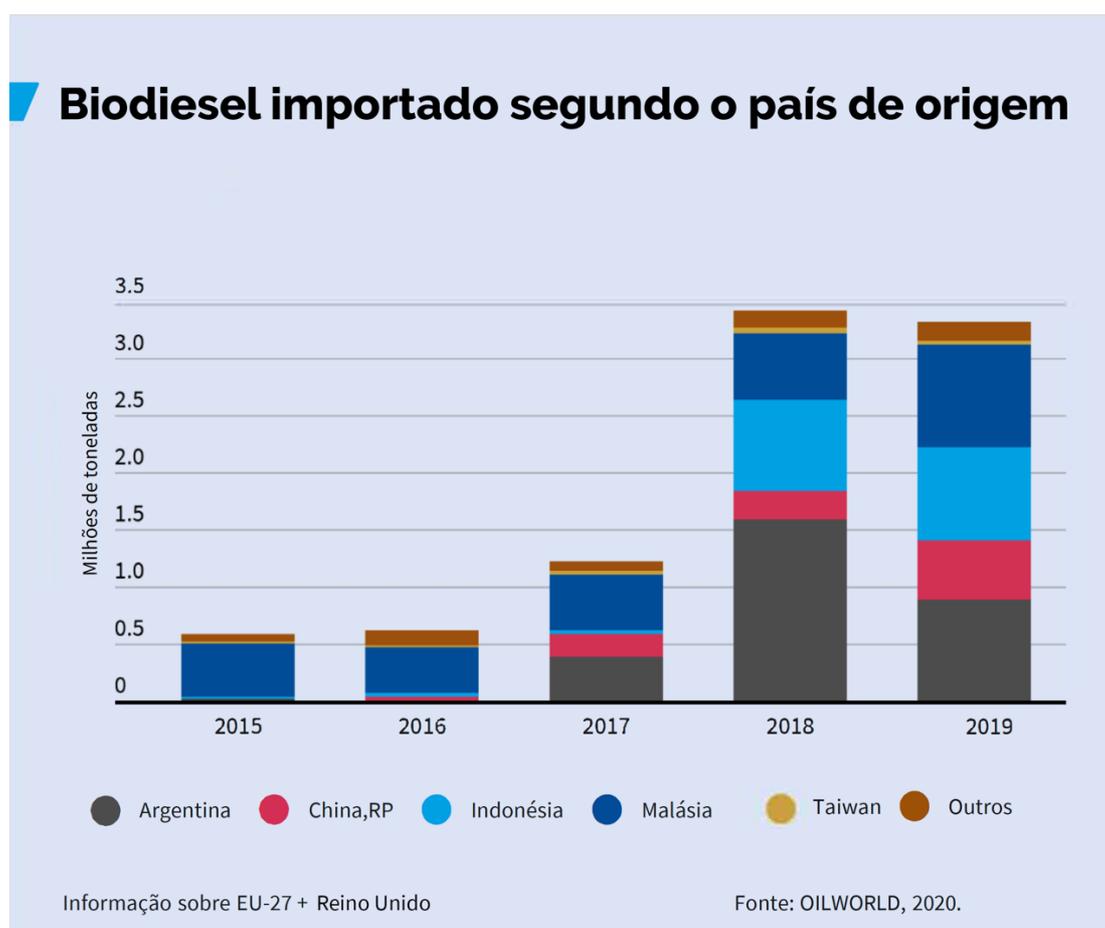
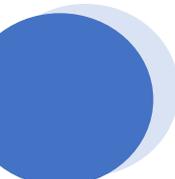


Figura 6: importações de biodiesel refinado

Há um claro pico no biodiesel importado a partir de 2018. A razão para tal é a redução dos direitos anti-dumping impostos pela UE sobre o biodiesel argentino e indonésio (discutida no ponto 2). A Organização Mundial do Comércio forçou a UE a reduzir estes direitos no final de 2017, sendo que nesse mesmo ano há um aumento das importações de biodiesel da Argentina²⁰. Apesar da falta de transparência relativamente às matérias-primas utilizadas para a produção deste biodiesel importado, pode-se assumir que o óleo de palma será a principal matéria-prima das importações provenientes da Malásia e da Indonésia, e a soja da Argentina.

²⁰ <https://www.transportenvironment.org/newsroom/blog/eu-trade-tools-unable-contain-unsustainable-biodiesel-imports>

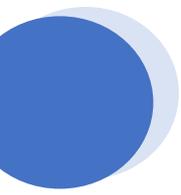


5. Recomendações

A UE encontra-se num ponto de viragem na sua política em matéria de alterações climáticas. O pacto Ecológico Europeu (que visa fazer da UE o primeiro continente neutro em carbono) agitará todas as políticas que têm impacto na energia. Os biocombustíveis insustentáveis, causadores de desflorestação e com elevadas emissões não devem ter lugar neste contexto, nem receber qualquer forma de apoio.

Os dados aqui apresentados mostram que, apesar de algumas restrições em vigor, os biocombustíveis insustentáveis ainda estão muito presentes no mercado europeu e até em crescimento. Tendo em conta os objetivos de descarbonização, recomendamos à UE e aos Estados-Membros da UE:

- **Uma eliminação gradual mais rápida dos biocombustíveis de alto risco ILUC (biodiesel de óleo de palma, incluindo PFAD).** O volume de biodiesel de palma verificado em 2019 (cerca de 4,5 Mt/ano) será permitido até 2023, antes do início da fase de redução gradual. Isto continuará a levar à desflorestação e à destruição de turfeiras e florestas tropicais. Os países da UE, na transposição da REDII para a legislação nacional, deverão estabelecer uma trajetória de eliminação progressiva mais rápida deste biodiesel e certificar-se de que a PFAD faz parte da mesma.
- **Incluir o biodiesel de óleo de soja na categoria de elevado risco de ILUC.** A Comissão da UE irá rever os dados agrícolas sobre a expansão das matérias-primas utilizadas para biocombustíveis, e também a REDII. Neste contexto, a Comissão deveria certificar-se de que a soja é incluída como uma matéria-prima de elevado risco ILUC devido à sua expansão para áreas de elevado teor de carbono. Isto é particularmente importante no contexto do congelamento e da redução gradual do óleo de palma, uma vez que a soja poderá substituir a palma na incorporação de biocombustíveis na UE. Entretanto, os estados membros da UE, na implementação da REDII, deveriam limitar e acabar com o apoio ao biodiesel de soja, devido aos seus impactos ambientais.
- **Eliminar progressivamente a utilização de todos os biocombustíveis à base de culturas alimentares para consumo humano e animal.** A utilização de culturas alimentares para produção de biocombustíveis não é sustentável e um potencial declínio na utilização da soja e da palma poderia levar a que outras culturas as substituíssem. Em vez disso, os estados membros deveriam concentrar-se em combustíveis avançados baseados em desperdícios e resíduos, bem como em eletricidade renovável e o Pacto Ecológico Europeu deveria comprometer-se a eliminar progressivamente os biocombustíveis baseados em culturas com a maior brevidade possível.
- **Criar critérios robustos para OAU com base na sustentabilidade e disponibilidade doméstica.** Os critérios devem garantir a correta rastreabilidade da cadeia de fornecimento tendo em consideração o potencial efeito de deslocação resultante da promoção dos OAU como matérias-primas avançadas para a produção de biocombustíveis.
- **Assegurar transparência relativamente à energia utilizada no setor dos transportes a nível nacional.** Informação sobre as fontes de energia e matérias-primas utilizadas na produção de biocombustíveis, origem e potenciais impactos climáticos dos combustíveis devem ser disponibilizados para consulta pública.



Para mais informações:



ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável

zero@zero.org