



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.12.2004
COM(2004) 777 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E
AO PARLAMENTO EUROPEU**

**O diálogo energético entre a União Europeia e a Federação da Rússia
de 2000 a 2004**

1. INTRODUÇÃO

O diálogo energético, lançado na Cimeira entre a União Europeia e a Federação da Rússia em Outubro de 2000, resultou da constatação de que o continente europeu constituía uma vasta zona geopolítica com ligações entre si no plano cultural, histórico e político e que convinha realçar no futuro e de forma sustentável a complementaridade energética entre a Europa Oriental e Ocidental. A Federação da Rússia representa não só o nosso maior fornecedor de energias fósseis como o urânio, mas poderia também em certa medida desempenhar um papel moderador no mercado internacional, representando sob alguns pontos de vista a alternativa mais promissora, e geograficamente mais próxima, ao aprovisionamento energético europeu proveniente do Médio Oriente. Ao mesmo tempo, a União Europeia está particularmente interessada na estabilidade económica de um parceiro e vizinho como a Rússia e continua assim a sublinhar a importância para a Rússia da diversificação da sua economia e do seu comércio com vista a assegurar um desenvolvimento económico sustentável a longo prazo¹.

O Acordo de Parceria e de Cooperação², (assinado em 1994 e em vigor desde 1997), geral na sua concepção, criou estruturas institucionais para a cooperação em todos os temas de interesse comum. Mas apesar de existir este acordo, estão ainda por resolver, e são fonte de insatisfação para ambas as partes, algumas questões específicas da energia surgidas nos últimos dez anos ou ainda em suspenso desde 1994, como o comércio de materiais nucleares. Estas questões não puderam ser solucionadas com a aplicação do Tratado da Carta da Energia – tratado multilateral a que aderiram 51 signatários não exclusivamente europeus – já que a Rússia adiou *sine die* a ratificação do Tratado assinado em 1994.

A brusca alteração da conjuntura energética internacional em 1999, o desenvolvimento do mercado interno da energia, a candidatura da Rússia à OMC, o alargamento da União Europeia a dez novos Estados-Membros, oito dos quais da Europa Central e Oriental, fizeram aumentar a interdependência económica entre a Rússia e a União Europeia bem como o número de questões de ordem energética que era urgente resolver, como os contratos a longo prazo ou as cláusulas de destino. Impôs-se um diálogo bilateral como complemento ao APC para facilitar a resolução de questões concretas das relações energéticas entre a União Europeia e a Rússia.

O diálogo energético dedicou-se a resolver em primeiro lugar “todas as questões de interesse comum neste sector”³. Neste contexto, figurava entre as prioridades do diálogo a cooperação com vista a favorecer o clima de investimento no sector da energia, incluindo os acordos de partilha da produção.

Iniciativa *sui generis* de carácter bilateral, o diálogo centrou-se na resolução de problemas. Em quatro anos, evoluiu para uma verdadeira parceria que se abre hoje a

¹ Certos comentadores consideraram, neste contexto, que as relações comerciais entre a UE e a Rússia se podiam definir em duas palavras: “energia e assimetria” (“The EU and Russia: Strategic partners or squabbling neighbours?”, Centre for European Reform).

² APC: Acordo de Parceria e de Cooperação

³ Declaração conjunta adoptada no final da Cimeira UE-Rússia de Outubro de 2000.

perspectivas mais amplas, que vão além das simples questões ligadas ao comércio de produtos energéticos para abranger também os problemas dos transportes e do impacto ambiental ligado ao sector energético.

2. UMA ESTRUTURA ÚNICA DO DIÁLOGO ENERGÉTICO: PARTICIPAÇÃO DE TODOS OS PROTAGONISTAS

Estabelecendo um diálogo bilateral, a parceria energética desenvolveu-se em torno de temas concretos, relevantes para ambas as partes e exigindo soluções comuns que sejam vantajosas para todos. Para obter bons resultados, este exercício não devia menosprezar nenhuma etapa da tomada de decisões e tinha que contar com a participação de todos os protagonistas. Assim, foi criada a estrutura de trabalho centrada numa organização flexível e num diálogo permanente entre todas as partes envolvidas, tanto da vertente política como industrial.

2.1. A vertente “política” como motor de um diálogo eficaz

Os presidentes Vladimir Putine, Jacques Chirac e Romano Prodi deram o primeiro impulso ao diálogo energético na Cimeira UE-Rússia de Outubro de 2000. As cimeiras que se sucederam foram periodicamente informadas do estado de avanço dos trabalhos (relatórios intercalares⁴) e formularam orientações para as fases seguintes. A condução do diálogo⁵ foi confiada a dois interlocutores únicos, designados respectivamente por V. Putine e por R. Prodi. Esta designação *ad personam* favoreceu a prossecução do diálogo assegurando a sua continuidade. Os Estados-Membros foram regularmente consultados e informados no âmbito do Conselho por relatórios dos serviços da Comissão (documentos de trabalho). O interesse manifestado pela maior parte dos Estados-Membros na evolução dos vários *dossiers* e o desejo da actual Presidência do Conselho de fazer do diálogo energético uma das suas prioridades provam a importância e a utilidade deste exercício, tal como já foi sublinhado em 2001 quando os comissários Chris Patten e Pascal Lamy sugeriram que o diálogo energético servisse de “pioneiro para relações mais amplas”⁶. A presidência neerlandesa propôs aos Estados-Membros um documento não-oficial⁷ que contém recomendações relativas à organização institucional e às futuras prioridades do diálogo. Estas últimas constam do quinto relatório dos interlocutores, apresentado na Cimeira UE-Rússia de Novembro de 2004.

2.2. A indústria como participante de pleno direito

Desde o lançamento do diálogo energético, os responsáveis industriais foram convidados a participar em grupos de trabalho bilaterais sobre os temas das estratégias, transferência de tecnologias, investimentos, questões ambientais e

⁴ Até agora foram transmitidos à Cimeira UE-Rússia cinco relatórios intercalares elaborados conjuntamente pelos interlocutores: à 8ª Cimeira de 3 de Outubro de 2001, à 9ª Cimeira de 29 de Maio de 2002, à 10ª Cimeira de 11 de Novembro de 2002, à 12ª Cimeira de 6 de Novembro de 2003 e à 14ª Cimeira de 25 de Novembro de 2004.

⁵ A Federação da Rússia nomeou Viktor Khristenko (sucessivamente Vice-Primeiro-Ministro e Ministro da Energia e da Indústria) e a Comissão nomeou o Director-Geral da Energia e Transportes, François Lamoureux.

⁶ “Financial Times” de 5 de Dezembro de 2001.

⁷ Documento não oficial adoptado pelo Conselho (COREPER) de 26 de Outubro de 2004.

eficiência energética. Estes grupos, compostos de peritos europeus e russos do sector privado e das administrações nacionais, foram encarregados de examinar os domínios de interesse comum e de definir os sectores de cooperação prioritária. Os seus trabalhos deram origem a conclusões e recomendações que constam do relatório de síntese apresentado pelos dois interlocutores na cimeira UE-Rússia de Outubro de 2001. De futuro, estes grupos reunir-se-ão de novo com o objectivo de avançar em temas mais específicos, tal como o deseja a presidência neerlandesa. Foram adoptados quatro temas para os grupos temáticos: os investimentos, as infra-estruturas, a eficiência energética e os fluxos comerciais.

A mesa redonda dos industriais (“EU–Russia Industrialists Round Table”) é um complemento útil destes grupos de trabalho temáticos. A indústria tomou a iniciativa de participar activamente na integração dos mercados da energia no âmbito de um “grupo director da energia”⁸ (criado em Dezembro de 2003⁹) composto de representantes dos meios empresariais europeu e russo. Esta estrutura constituirá o núcleo central e o órgão de coordenação de um mecanismo de ampla participação das empresas no diálogo sobre a energia. A participação industrial é uma das garantias de êxito a longo prazo da parceria energética. Uma reunião do grupo director, e sexta reunião da mesa redonda dos industriais, realizada em 10 de Novembro de 2004, contou com a presença dos dois interlocutores únicos e da presidência neerlandesa (Gerrit Zalm, Vice-Primeiro-Ministro e Ministro das Finanças dos Países Baixos). Foi, nomeadamente, decidido que os quatro grupos temáticos apresentariam relatórios ao grupo director, que se encarregará de fazer a sua síntese.

2.3. Estruturas para a realização concreta do diálogo

Dado que o método de trabalho aplicado desde Outubro de 2000 assenta no empenhamento pessoal dos interlocutores únicos, revelou-se frutuosa a organização de mesas redondas e de conferências de reflexão com a participação de todas as partes interessadas. Algumas estruturas de apoio recentemente criadas dão um novo impulso ao processo e enriquecem o diálogo. Estas estruturas são complementares às do APC: o Conselho Permanente de Parceria UE-Rússia (que poderia tratar das questões energéticas), o comité de cooperação e os subcomités responsáveis pelas questões energéticas a nível técnico.

⁸ Entre os membros deste grupo, deve destacar-se a presença activa de Anatoly Chubais (Presidente da RAO-UES), Alexey Miller (Presidente da Gazprom), Viktor Vekselberg (BP-TNK), Wulf Bernotat (Presidente da E.ON), Peter Sutherland (BP) e George Verberg (GasUnie).

⁹ EU/Russia Industrialists Round Table, Moscovo, Dezembro de 2003: http://www.europa.eu.int/comm/energy/russia/reference_texts/industrialists_en.htm

a) Método de trabalho flexível

– **encontros periódicos entre os interlocutores**

As duas partes encontram-se periodicamente para discutir a evolução das questões em curso. Uma célula de coordenação composta pelos serviços responsáveis da Comissão reuniu-se 36 vezes desde o lançamento do diálogo e os seus membros têm reuniões periódicas com os seus correspondentes russos sobre os vários *dossiers* do momento no que respeita ao comércio do gás natural e do urânio ou sobre as trocas comerciais no sector da electricidade.

– **mesas redondas**

Numerosas mesas redondas, reunindo os parceiros russos e europeus do sector privado e público ao mais alto nível, foram organizadas sobre temas da actualidade. Realizou-se assim uma conferência sobre o gás natural em Bruxelas (10 de Dezembro de 2003) e sobre a electricidade em Moscovo (16 de Outubro de 2003), reunindo os principais interessados do sector privado, os vários ministérios russos, os serviços da Comissão ou mesmo Comissários (Loyola de Palacio, Mario Monti), bem como a Presidência do Conselho¹⁰.

Por último, uma comparação permanente de análises, cenários e estratégias prossegue ao mais alto nível com a participação da indústria, tanto europeia como russa. Anatoly Chubais, Presidente da empresa de electricidade russa RAO-UES, e Alexey Miller, Presidente da Gazprom, participam activamente no diálogo.

b) Estrutura de apoio

Duas estruturas estáveis dão apoio aos trabalhos realizados: um Centro de Tecnologia Energética UE-Rússia e um observatório dos mercados.

– **Centro de Tecnologia Energética UE-Rússia**

Um Centro de Tecnologia Energética UE-Rússia¹¹ foi criado em 5 de Novembro de 2002 em Moscovo. É dirigido por dois co-directores, um russo e um europeu. Trata-se de uma plataforma destinada a promover as tecnologias energéticas avançadas (nos sectores do petróleo, do gás, do carvão, da electricidade, das energias novas e renováveis e da poupança de energia) através de parcerias industriais e a facilitar o financiamento dos investimentos em projectos prioritários.

¹⁰ Podemos citar outras mesas redondas já realizadas ou a realizar proximamente a nível mais técnico: a conferência sobre as análises comparativas das estratégias energéticas (Moscovo, 17 de Outubro de 2003); a mesa redonda sobre a qualidade dos produtos petrolíferos (2004); o seminário sobre a eficiência energética (2004).

¹¹ Para mais pormenores sobre o Centro:
<http://www.technologycentre.org/>

Para cumprir a sua missão, o Centro deve:

- promover as condições necessárias para favorecer a troca de informações sobre as tecnologias energéticas avançadas, organizar e coordenar actividades que facilitem os contactos entre as partes interessadas dos sectores da energia russo e europeu, nomeadamente no domínio da investigação e do desenvolvimento tecnológico;
- identificar, avaliar e facilitar projectos de cooperação tecnológica concretos e de grande envergadura nos sectores energéticos já referidos e contribuir para a sua promoção;
- estabelecer ligações e assegurar a coordenação de actividades conjuntas com outros centros da energia russos e europeus e promover a criação de um espaço comum de informação para a difusão das tecnologias energéticas.

Para este fim, foram organizadas pelo centro diversas mesas redondas e começam a surgir propostas relativas aos projectos tecnológicos susceptíveis de oferecer vantagens para as duas partes.

As actividades deste Centro contribuirão para atrair investimentos vantajosos para ambas as partes nos domínios de actividade do Centro.

– **O observatório dos mercados**

A fim de facilitar uma integração cada vez maior do mercado interno da energia da União e de garantir a segurança do aprovisionamento energético, o sistema de observação do mercado da energia permitirá fazer o acompanhamento dos dados e das questões essenciais relativas ao bom funcionamento e à segurança do aprovisionamento do mercado interno da energia, facilitar a realização das infra-estruturas energéticas necessárias e identificar os riscos que se colocam ao aprovisionamento energético interno e externo da União. A estrutura de observação abrangerá, em especial, os sectores petrolífero, do gás natural e da electricidade.

Esta estrutura interna da Comissão fornecerá uma fonte centralizada e fiável de dados e de informações qualitativas. Assistirá a Comissão, os Estados-Membros, a indústria e outras partes interessadas na sua tomada de decisão em matéria de política energética ou de novos investimentos e, desse modo, permitirá garantir a segurança do aprovisionamento energético da União a curto, médio e longo prazo. O apoio à concorrência e a necessidade de assegurar aprovisionamentos energéticos ao melhor preço são conformes com a estratégia definida pelo Conselho Europeu de Lisboa (23 e 24 de Março de 2000).

Dado o interesse mútuo da UE e da Rússia em melhorar a segurança e a estabilidade do aprovisionamento energético, bem como a importância da Rússia como fornecedor de energia da UE, a Comissão tenciona associar a Rússia aos trabalhos deste observatório assim que possível e estabelecer um vínculo com o sistema de observação do mercado do gás e do petróleo a criar pela Federação da Rússia.

3. RESULTADOS DO DIÁLOGO ENERGÉTICO

O triplo objectivo anunciado no Livro Verde “Para uma estratégia europeia de segurança do aprovisionamento energético” adoptado pela Comissão em 30 de Novembro de 2000 – reforçar a concorrência no mercado interno da energia, proteger o desenvolvimento sustentável e garantir o aprovisionamento energético externo – tem-se traduzido em acções concretas no quadro do diálogo energético com a Federação da Rússia.

Tem permitido resolver as dificuldades das empresas russas face ao mercado interno da energia, estabelecendo regras claras e previsíveis para as empresas presentes no mercado comunitário. Abriu o caminho às empresas europeias no mercado russo. Durante este período foram realizados investimentos, como os da BP, da Shell, da Total ou da ENI. O diálogo contribuiu para resolver algumas dificuldades concretas com que as empresas europeias se têm visto confrontadas. Em contrapartida, foram também realizados investimentos russos na União Europeia, essencialmente mediante a aquisição de participações pela Gazprom.

Por fim, o diálogo criou as condições para um aprovisionamento a longo prazo do continente europeu através do apoio à construção e à modernização das infra-estruturas de transportes e ao estabelecimento de regras de segurança.

Tais resultados não teriam sido possíveis sem o interesse mútuo das partes. A Rússia e a União Europeia são largamente interdependentes no domínio energético. Para a UE-25, a Rússia é o principal fornecedor de produtos energéticos, quer se trate do gás natural (1/2 das importações), do petróleo (1/4 das importações) ou do urânio (1/3 das importações). Para a Rússia, a UE é o principal parceiro económico, representando um mercado de escoamento natural das suas exportações de energia (todas as suas redes de exportação estão viradas para a Europa: oleodutos, gasodutos e mesmo a rede fluvial, ferroviária e rodoviária). As vendas das suas matérias-primas asseguram-lhe receitas em divisas e cerca de 40% das receitas do orçamento federal.

Ao mesmo tempo, a UE continuará a sublinhar a importância para a Rússia da diversificação da sua economia e do seu comércio a fim de assegurar um desenvolvimento económico sustentável a longo prazo.

3.1. O diálogo energético ao serviço do mercado interno

Partindo do princípio que o mercado interno deve permitir racionalizar o sector energético europeu tendo em vista o bem-estar dos consumidores da União, ele deveria, conseqüentemente, tornar mais flexíveis as ligações existentes com o mercado internacional dos produtos energéticos. Nas próximas décadas, a União Europeia será certamente mais dependente das importações, pelo que não é possível considerar a possibilidade de cortar tais ligações. A Rússia participa assim de forma útil num aprovisionamento diversificado das energias fósseis da União Europeia. Não é, pois, de prever que a União Europeia possa impor restrições quantitativas às importações. A transparência dos mercados e uma concorrência sã garantem o aprovisionamento estável da União.

O sector do gás, aquele em que no futuro mais se fará sentir a dependência da economia europeia, parece ser, neste contexto, o mais frágil. A Rússia deverá

continuar a ser o principal fornecedor externo da União¹². Convém, pois, que os países exportadores não contornem as regras do mercado interno mediante contratos que não respeitem o direito comunitário.

Com efeito, convinha tornar claras as regras do mercado interno no que respeita a contratos a longo prazo que continham cláusulas de restrição territorial contrárias à livre circulação e às regras de concorrência em vigor na União. Graças ao diálogo, foi possível discutir estes aspectos e procurar soluções. O princípio dos contratos a longo prazo foi devidamente mantido. Garantindo a segurança do aprovisionamento, a sua duração garante igualmente a previsibilidade dos investimentos (na produção e em infra-estruturas) necessários ao aprovisionamento da União. Quanto às cláusulas de destino incompatíveis com as regras do mercado interno da energia, foi celebrado em 6 de Outubro de 2003 um acordo entre a ENI e a Gazprom, que deverá em breve ser seguido de outros acordos relativos aos contratos com a Alemanha e a Áustria.

3.2. O diálogo energético ao serviço do desenvolvimento sustentável

Desde o início do diálogo energético com a Rússia, a Comissão tem sublinhado a importância que atribui aos compromissos de Quioto. No quadro do diálogo, a Comissão não deixou de levantar a questão da ratificação do Protocolo pela Federação da Rússia, indispensável para uma aplicação eficaz do mesmo¹³. A aplicação do Protocolo de Quioto pela Rússia deveria ajudá-la a adoptar um modo de consumo mais económico dos seus recursos energéticos nacionais.

O desenvolvimento económico sustentável da Rússia passa pela realização de reformas essenciais, nomeadamente no sector energético e no que respeita à estrutura e gestão dos monopólios naturais, estrutura de preços e regime de tributação dos recursos naturais. Por um lado, estas reformas deverão promover a estabilidade das trocas comerciais no futuro, já que exercerão um efeito benéfico nos futuros investimentos e na melhoria da eficiência energética. Por outro, deverão contribuir para a diversificação da economia russa, promovendo a reestruturação e o desenvolvimento de outros sectores para além da energia.

A modernização da economia russa e o apoio à manutenção de uma taxa de crescimento elevada (cerca de 7% ao ano) exigem da indústria russa uma maior eficiência energética, nomeadamente para libertar capacidades suplementares de exportação de que a União seria um dos beneficiários. Os transportes (terrestres ou marítimos) de energia, que deverão ser intensificados entre a Rússia e a União, são igualmente uma fonte de preocupação em matéria de ambiente para os países da UE.

a) Um consumo de energia mais respeitador do ambiente

¹² A parte do gás, energia de largo espectro, está a aumentar de forma sensível na nossa economia. Entre 2000 e 2030, passa de 1/5 a 1/3 do nosso consumo total e, na produção de electricidade, de 1/3 a cerca de 1/2. O gás importado poderia representar até 80% das necessidades da UE em 2030. As importações provenientes da Rússia não poderão deixar de aumentar em termos absolutos, mesmo que se mantenha uma parte relativa de 50% das importações europeias de origem russa.

¹³ Em Outubro de 2004, a Duma aprovou a ratificação do Protocolo de Quioto, que irá permitir que a Federação da Rússia tire partido dos benefícios do Protocolo. A Comissão Europeia oferecerá assistência técnica através do programa TACIS (2 milhões de euros) no início de 2005.

O aumento da eficiência energética faz parte das prioridades da estratégia da Federação da Rússia para a energia. Neste domínio, pode revelar-se frutuosa a cooperação industrial concretizada, nomeadamente, no intercâmbio de boas práticas e de tecnologias entre as empresas da União Europeia e da Federação da Rússia. Uma mesa redonda sobre a eficiência energética nos edifícios foi realizada em Moscovo (Outubro de 2004), e outra em Nizhny Novgorod, a fim de apresentar os projectos que poderiam ser desenvolvidos com o apoio do Centro de Tecnologia Energética UE-Rússia.

Foram lançados conjuntamente projectos-piloto sobre a eficiência energética no Norte e Sul da Rússia: Arkhangelsk, Astrakhan e Kaliningrad. Este último constitui um desafio político importante para a cooperação energética, dado o carácter de enclave desta região no território europeu.

Para Kaliningrad, calculam-se em 35 a 40% as potenciais poupanças de energia que serão obtidas com a execução de um programa de eficiência energética. Este potencial não é de menosprezar para a região, em que o abastecimento de energia primária é assegurado em 90% por transporte de gás da Rússia (gasoduto) e 95% da electricidade provém da rede russa IPS/UPOS. A adesão dos países bálticos à UE e a sua integração final na rede europeia de electricidade exigem que se procure uma solução técnica para o sistema de abastecimento eléctrico de Kaliningrad. Deve, pois, ser estudada uma solução concertada entre a UE e a Rússia neste domínio.

Os programas de eficiência energética devem ser acompanhados do desenvolvimento paralelo de fontes de energia renováveis. Realizou-se em Moscovo, a 22 de Junho de 2004, uma mesa redonda sobre as energias renováveis, organizada pelo Centro de Tecnologia Energética UE-Rússia¹⁴, com o objectivo de encorajar a criação de um quadro favorável ao desenvolvimento das energias renováveis na Rússia. O programa de trabalho para 2004 foi adoptado conjuntamente pela Comissão e o Ministério da Indústria e Energia russo. Foram organizados seminários mais específicos sobre pilhas de combustível, captura de CO₂ e biomassa tendo em vista uma futura participação da Rússia no programa-quadro de investigação.

Na sequência da ratificação do Protocolo de Quioto, o Centro de Tecnologia Energética deverá examinar as possibilidades de investimentos privados em projectos do tipo “Joint Implementation”. Os projectos existentes em Archangelsk, Astrakhan e Kaliningrad poderiam servir de projectos-piloto neste contexto.

b) Transportes menos poluentes

A segurança física das redes de transporte constitui igualmente um domínio de cooperação importante. O diálogo energético debruçou-se sobre o estabelecimento de um sistema de vigilância regional por satélite para a prevenção de acidentes e a detecção de fugas nas infra-estruturas do petróleo e do gás. No quadro do programa TACIS 2004, foi decidida uma assistência técnica destinada a avaliar as necessidades em matéria de reabilitação e de investimento para melhorar a segurança e a eficiência da rede de exportação de hidrocarbonetos na Rússia.

¹⁴ Para mais informações: <http://www.technologycentre.org/>

A poluição marinha é uma questão muito sensível para todos os países do Mar Báltico e do Mar do Norte. Os recentes acidentes marítimos e a crescente densidade do tráfego ao longo do litoral da UE fazem da segurança marítima uma questão particularmente importante na cooperação entre a UE e a Rússia. A Comissão conseguiu que a Rússia reforce o controlo dos navios-tanque que demandam os seus portos e apoie os esforços desenvolvidos pela União Europeia no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI), nomeadamente para a eliminação dos petroleiros de casco simples. Quanto a este último ponto, foi aceite na OMI em 4 de Dezembro de 2003 um compromisso que entrará em vigor em Abril de 2005. Até lá, a UE está a multiplicar os encontros com a Rússia para encorajar uma rápida aplicação das normas da OMI. Dá-se também particular destaque ao papel reforçado que conviria atribuir ao transporte terrestre (oleodutos ou transporte ferroviário).

Os transportes como sector de consumo energético não devem ser menosprezados no diálogo energético. Eles estão na origem de cerca de um terço das emissões de CO₂ e a sua racionalização, nomeadamente no âmbito da mobilidade urbana, poderia ser uma importante fonte de melhoria do ambiente. Uma maior cooperação neste sector poderia beneficiar ambas as partes. Foi realizado em Maio de 2004 um primeiro seminário sobre os transportes, que permitiu definir os domínios de cooperação para os próximos anos, e um segundo seminário dedicado aos transportes urbanos foi realizado em Outubro de 2004.

3.3. O diálogo energético ao serviço de um aprovisionamento estável e previsível

Tal como afirma o Livro Verde sobre a segurança de aprovisionamento energético da União, a finalidade da política europeia de segurança do aprovisionamento não é obter a máxima autonomia energética nem reduzir ao mínimo a dependência, mas sim diminuir os riscos associados a esta última. Assim, nas nossas relações com a Federação da Rússia, face à qual a dependência energética da UE irá inevitavelmente aumentar, a cooperação deve procurar criar uma relação de interdependência construtiva: estabelecer regras comerciais previsíveis, aumentar as redes de transportes, favorecer os investimentos promovendo um quadro legislativo mais estável e transparente e encorajar as reformas essenciais no sector da energia na Rússia.

a) O comércio de produtos energéticos

O comércio de hidrocarbonetos foi uma das primeiras questões que o diálogo energético procurou esclarecer. Após várias discussões com a parte russa, nomeadamente por ocasião do último alargamento, uma declaração conjunta sobre as relações entre a Rússia e a UE e sobre o alargamento da UE afirma que já não há restrições às importações de gás natural nem de petróleo na União Europeia.

No quadro do acordo bilateral entre a União Europeia e a Rússia sobre a adesão da Rússia à Organização Mundial do Comércio em Maio de 2004, ambas as partes chegaram a acordo sobre certas questões no domínio da energia. A Rússia assumiu compromissos no âmbito da OMC sobre os preços do gás para os utilizadores industriais e sobre os direitos de exportação sobre os produtos energéticos. Além disso, as duas partes concordaram em aprofundar a sua cooperação nas questões ligadas às infra-estruturas energéticas.

Paralelamente, o acordo sobre o comércio de materiais nucleares, actualmente em negociação, tem por objectivo estabelecer regras comerciais transparentes, estáveis e previsíveis que sirvam o interesse e a viabilidade das indústrias nucleares de ambas as partes. O novo acordo deverá ter em conta não só as novas condições de mercado no quadro de uma União Europeia alargada mas também a necessidade de manter o carácter duradouro da indústria de ambas as partes.

As relações comerciais no domínio dos materiais nucleares com os novos Estados-Membros representam para a Rússia mais de 200 milhões de dólares/ano, o que corresponde a cerca de 80% do mercado dos novos Estados-Membros (e a 12% do mercado da UE-25). As empresas exportadoras russas tinham celebrado contratos de longa duração para o aprovisionamento das centrais electronucleares dos novos Estados-Membros, e alguns desses contratos vão muito para além de 1 de Maio de 2004. Uma troca de cartas diplomáticas entre os dois interlocutores, assinada em Abril de 2004, permitiu definir as regras aplicáveis neste domínio, confirmar a validade destes contratos com base no Tratado Euratom (artigo 105.º) e evitar assim atritos inúteis com os novos Estados-Membros.

Considera-se, pois, importante que o comércio da energia seja regido por regras e princípios gerais comerciais transparentes e previsíveis tais como, por um lado, as regras do Acordo de Parceria e de Cooperação e da Organização Mundial do Comércio e, por outro, as disposições em matéria de facilitação do comércio e de protecção dos investimentos a implementar futuramente no quadro do Espaço Económico Europeu.

b) Redes transeuropeias de energia

A fiabilidade dos transportes de energia é uma das condições do aprovisionamento estável e contínuo da União Europeia. Os hidrocarbonetos provenientes da Rússia são encaminhados por via terrestre (oleoduto ou gasodutos) ou por via marítima (ver mais acima). Se o transporte por via terrestre vier a ser privilegiado, convirá desenvolver esforços de reforço das redes.

A Cimeira entre a União Europeia e a Rússia identificou, já em 2001, uma lista de projectos prioritários que poderão ser objecto de estudos de viabilidade co-financiados pela União Europeia no quadro das redes transeuropeias de energia.

A revisão das redes transeuropeias de energia, aprovada em 26 de Junho de 2003, menciona um certo número de projectos de infra-estruturas de electricidade e de gás relacionadas com a Federação da Rússia. A revisão¹⁵ designou como eixo prioritário o projecto de gasoduto que liga o Reino Unido e o Norte da Europa continental à Rússia. Deve ser sublinhada a importância da cooperação em matéria de infra-estrutura energética, sobretudo considerando o interesse que representam os oleodutos em alternativa ao transporte marítimo do petróleo no Mar Báltico. Tanto os países escandinavos como os bálticos estão particularmente preocupados com o aumento sensível do número de petroleiros que cruzam o Mar Báltico, multiplicando de forma proporcional os riscos de maré negra para os Estados ribeirinhos.

¹⁵ Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as orientações para as redes transeuropeias de energia e revoga as Decisões n.º 96/391/CE e n.º 1229/2003/CE.

O diálogo energético não substitui o sector privado na realização destes projectos, que se baseiam em considerações comerciais e económicas. A sua classificação de “projectos de interesse comum” tem por objectivo facilitar a realização dos mesmos, nomeadamente face à reticência dos investidores europeus em assumir compromissos na Rússia devido a riscos comerciais consideráveis.

Deveriam ser exploradas outras vias para o transporte do petróleo a fim de evitar a sobrecarga para o Mar Báltico ou a contribuição para a saturação do Bósforo. O aumento do transporte por via ferroviária é uma possibilidade que apresenta um certo interesse na actual conjuntura, marcada pela constante subida dos preços do petróleo¹⁶. Esta solução alternativa poderia ao mesmo tempo contribuir para resolver a questão da bitola das vias férreas.

3.4. O diálogo energético em benefício de um mercado harmonioso à escala continental

O diálogo sobre a energia permitiu uma aproximação entre ambas as partes que deverá acentuar-se no futuro, e a convergência das estratégias dos dois mercados, russo e comunitário, vai no bom caminho. Os princípios do mercado interno da energia, como a eficiência energética, a reforma das estruturas internas das empresas, a reforma do sector da electricidade, nomeadamente pela desagregação da gestão (“unbundling”), poderiam fazer parte do quadro de referência da reestruturação e das reformas do sector russo da energia. Embora se trate de dois mercados distintos, estes deveriam inspirar-se em princípios comuns.

a) Uma rede eléctrica interligada

As discussões sobre a reforma do sistema da electricidade são as mais profundas. Com efeito, convém prever a participação dos produtores russos de electricidade no mercado comunitário da electricidade tendo em conta as necessidades previsíveis neste sector no continente europeu¹⁷. Assim, a ligação da rede russa de electricidade em sincronização com a rede continental da UE foi inscrita na lista dos projectos de “interesse comum” aprovada na Cimeira UE-Rússia de Outubro de 2001.

Para realizar este projecto, deverão ser resolvidas numerosas questões conexas, nomeadamente as relativas ao cumprimento das regras ambientais, à segurança nuclear na Rússia ou à reciprocidade do acesso ao mercado respeitando as obrigações internacionais a que está sujeito cada parceiro na matéria.

Uma mesa redonda, realizada em Moscovo em Outubro de 2003, analisou as condições necessárias para se evoluir para um mercado comum da electricidade. Entre outras, foram referidas as seguintes dificuldades:

¹⁶ As exportações russas por via férrea representam cerca de um terço do total das exportações. Trata-se de um modo de transporte sensivelmente mais caro que o transporte marítimo. Contudo, o aumento das exportações e o custo elevado do petróleo poderiam incentivar este modo de transporte.

¹⁷ Recorde-se que, segundo as previsões tanto da AIE como da EURELECTRIC, até 2030 a União deverá investir em instalações de produção de cerca de 600 GW para corresponder às necessidades dos consumidores europeus de electricidade.

- A ausência de um quadro regulador suficiente na Rússia foi constatada por um estudo realizado em Março de 2004. Assim, em Setembro de 2004, representantes russos foram convidados a participar no Fórum das entidades reguladoras do sector da electricidade em Florença. A sua compreensão do sistema instituído no quadro do mercado interno tornará mais fácil uma integração final dos nossos dois mercados;
- A adopção de normas adequadas e comparáveis em matéria de ambiente e de segurança para a produção de electricidade, como as regras de combustão limpa do carvão ou a garantia da segurança nuclear¹⁸;
- A integração eficaz dos mercados exige que seja criada a infra-estrutura necessária à exploração conjunta e a sincronização dos sistemas eléctricos da Rússia e dos Estados-Membros. Um grupo de trabalho sobre a interconexão das redes foi encarregado de examinar a situação actual neste domínio. Está a ser efectuado e deverá ficar concluído, o mais tardar em 2007, um estudo de viabilidade (co-financiado pela Comissão e pela RAO-UES) sobre a interconexão sincronizada dos sistemas UCTE e IPS/UPOS.

O estabelecimento de um sistema de garantia financeira poderia contribuir para facilitar o processo de reforma tanto no sector da electricidade como no sector dos hidrocarbonetos.

b) Reforçar a segurança das infra-estruturas

A energia é um dos principais domínios que beneficiarão da navegação por satélite. As suas aplicações neste sector abrangem toda a cadeia de actividades, da prospecção à construção e ao acompanhamento do transporte, passando pela vigilância das centrais. A Rússia deu início a um ambicioso programa de modernização do seu sistema – GLONASS – e à sua abertura progressiva a utilizações civis. O programa europeu – GALILEO – tem por objectivo criar até 2008 o primeiro sistema de navegação por satélite especificamente concebido para aplicações civis e comerciais.

A utilização conjunta dos sistemas GLONASS e GALILEO é um objectivo prosseguido desde 1999. A utilização complementar destas duas redes reforçará de forma significativa a segurança das infra-estruturas de transporte e de produção de energia.

O diálogo energético contribuiu para relançar as negociações que visam a interoperabilidade entre os dois sistemas. Os progressos já registados permitem prever a conclusão de um acordo até ao fim de 2005. Para além das discussões sobre a compatibilidade técnica entre GLONASS e GALILEO, a cooperação iniciada compreende o desenvolvimento conjunto de receptores, bem como aplicações específicas do domínio da energia (prospecção, construção e manutenção das infra-estruturas de transportes).

c) Garantia dos investimentos

¹⁸ Neste contexto é, contudo, positivo o estabelecimento de um sistema independente de controlo da segurança nuclear.

O clima geral de investimento na Rússia deve passar a ser mais transparente, estável e previsível. A UE continua a encorajar a Rússia a realizar as reformas necessárias para este fim. A adesão da Rússia à Organização Mundial do Comércio terá um impacto positivo neste sentido. Além disso, os objectivos e acções destinados a facilitar o comércio e proteger os investimentos, que estão actualmente a ser desenvolvidos no quadro do Espaço Económico Europeu, deverão também contribuir de forma positiva para melhorar o clima de investimento na Rússia.

A melhoria do quadro financeiro das relações energéticas entre a UE e a Rússia deu o impulso a várias iniciativas. Numa primeira fase (2002) surgiu a ideia de um **fundo de garantia das sentenças arbitrais internacionais**. Este conceito tentava resolver o problema da insegurança latente dos operadores europeus confrontados com a eventual ausência de transposição na ordem jurídica russa das sentenças arbitrais internacionais proferidas no quadro de diferendos comerciais entre empresas europeias e russas. O estudo de viabilidade mandatado pela Comissão concluiu que este conceito identificava efectivamente um problema real, mas que a sua aplicação representaria um pesado encargo financeiro para o orçamento comunitário (da ordem dos 500 milhões de euros), sem com isso dotar o fundo da dimensão crítica necessária à cobertura adequada dos projectos. Do ponto de vista jurídico, a criação desta garantia exigia a ratificação dos 25 Estados-Membros e da Rússia e, além disso, não poderia deixar de incitar à eternização das deficiências de funcionamento do sistema judiciário russo.

Esta falta de viabilidade do sistema previsto levou a definir uma iniciativa alternativa, menos dispendiosa e conforme com as leis do mercado, no quadro de um estudo encomendado pela Comissão ao Fundo Europeu de Investimento. Na base desta abordagem está a verificação que, mesmo no caso de aumento dos preços do petróleo, os operadores russos não têm um acesso satisfatório aos mercados monetários internacionais nem, sobretudo, a financiamentos a muito longo prazo. Ora, só o desenvolvimento dos projectos elegíveis, cujo custo pode ser estimado em 200 a 300 mil milhões de euros, exigiria o acesso a financiamentos que vão além dos cinco anos (actualmente a duração normal). Idealmente, esta duração deveria poder atingir 10 a 12 anos, podendo vir a ser ainda maior. Para atingir este objectivo, poderia ser prevista a criação de um **“Energy Desk”**, eventualmente com sede num banco multilateral de desenvolvimento, cujo estatuto privilegiado seria colocado ao serviço do diálogo energético, desempenhando nomeadamente um papel activo na montagem de **sindicatos bancários**. O objectivo seria fornecer recursos a mais longo prazo e a menor custo para o desenvolvimento dos projectos russos, partilhando o risco entre vários bancos sindicados.

O custo deste “Energy Desk” para a UE seria limitado à cobertura das despesas iniciais. Não seria necessária nenhuma contribuição financeira da parte das empresas ou das autoridades russas. A iniciativa seria inscrita no quadro do APC. Este conceito deveria poder ser aprofundado com os bancos e as empresas activas no domínio energético de forma a funcionar em plena complementaridade com estas últimas.

Outras iniciativas poderiam ser desenvolvidas paralelamente. Assim, poderia ser considerada a possibilidade de estabelecer um **fundo de investimento ou de garantia para a eficiência energética**, que parece ser justificado, nomeadamente, pelas consideráveis perdas de energia (da ordem dos 40%) com que se confronta a Rússia. Esse fundo poderia articular-se em torno de um apoio orientado para as

empresas europeias que desenvolvem uma actividade neste domínio na Rússia. De qualquer modo, a concepção de tal instrumento exige que, antes do seu lançamento, seja efectuada uma avaliação aprofundada e uma análise de mercado. O fundo representaria um encargo significativo para o orçamento comunitário, mas poderia ser associado à aplicação do Protocolo de Quioto pela Rússia.

Na sequência da ratificação do Protocolo de Quioto, seria possível considerar, para além da preparação de um fundo de garantia do investimento em eficiência energética, as sinergias que poderiam ser obtidas com a aplicação do mecanismo de flexibilidade decorrente do Protocolo de Quioto.

4. CONCLUSÕES

O diálogo energético revelou a sua utilidade pelos resultados concretos que permitiu alcançar. As estratégias e políticas das partes constituem o início de uma aproximação de que nos devemos regozijar.

O acervo comunitário poderá definir um quadro de referência para uma reforma do sector energético a realizar na Rússia. A referência à norma comunitária é mais sensível no sector da electricidade que no do gás. A UE considera que esta reforma deve constituir uma prioridade para a Rússia, necessária para permitir o desenvolvimento sustentável não só do sector energético russo mas também da economia russa no seu conjunto.

Contudo, numerosas questões continuam ainda por resolver para favorecer uma melhor integração dos dois mercados. Conviria dar destaque no futuro a temas que são considerados prioritários por ambas as partes:

- encorajar o processo de reformas no sector energético na Rússia;
- desenvolver a eficiência energética, o intercâmbio de tecnologias, o ambiente e a aplicação do Protocolo de Quioto;
- promover e proteger o investimento;
- criar um mercado pan-europeu do gás natural;
- velar pelo reforço do transporte de petróleo por via terrestre (oleoduto, caminho de ferro, de preferência à via marítima).

A realização destes objectivos contribuirá de forma decisiva para a criação de um grande mercado continental.

A interdependência económica crescente entre a União Europeia e a Rússia exige uma cooperação mais profunda, sobretudo no sector energético. O diálogo energético e os seus aspectos específicos ligados à aplicação do Protocolo de Quioto contribuem para o espaço económico comum e entram no quadro do Acordo de Parceria e de Cooperação.

ANEXO

	Federação da Rússia		UE-25	
	2000	2020	2000	2020
População (em milhões)	146	120 a 125	453	462
PNB (milhares de milhões €)	220	/	8 940	14 460
Crescimento anual	6,3 %		2%	2,4%
Consumo (Mtep)	586	900	1 650	1 895
Consumo per capita (tep/h)	4	7,2	3,6	4,1
Petróleo Reservas	65 000 milhões de barris	/	6 500 milhões de barris	/
Produção	323 Mtep	500 Mtep	164 Mtep	102 Mtep
Exportações + / Importações -	+ 205 Mtep	+ 330 Mtep	- 518 Mtep	- 632 Mtep
Trocas comerciais UE-Rússia	+ 126 Mtep isto é 60%	:	- 126 Mtep isto é 25%	:
Gás Reservas	47 triliões de m ³	/	3 triliões de m ³	/
Produção	490 Mtep	600 Mtep	197 Mtep	147 Mtep
Exportações + / Importações -	+ 175 Mtep	+ 216 Mtep	- 186 Mtep	- 450 Mtep
Trocas comerciais UE-Rússia	+ 90 Mtep isto é 36%	:	- 90 Mtep isto é 50%	:
Carvão Reservas	157 000 milhões de toneladas	/	100 000 milhões de toneladas	/
Produção	116 Mtep	190 Mtep	203 Mtep	124 Mtep
Exportações + / Importações -	+ 12 Mtep	+ 23 Mtep	- 91 Mtep	- 128 Mtep
Trocas comerciais UE-Rússia	+ 4 Mtep isto é 33%	:	- 4 Mtep isto é 5%	:
Urânio Reservas	158 000 toneladas	/	15 000 toneladas	/
Produção	2 500 toneladas	5 000 toneladas	711 toneladas	0
Exportações + / Importações -	+ 16 000 toneladas		- 15 800 toneladas	
Trocas comerciais UE-15/Rússia	- 4 200 toneladas	-	- 4 200 toneladas	-