

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras gerais para a concessão de um contributo financeiro por parte da Comunidade no sector das redes transeuropeias de transporte e de energia, e que altera o Regulamento n.º 2236/95 do Conselho»

(COM(2004) 475 final — 2004/0154 (COD))

(2005/C 234/14)

Em 9 de Março de 2005, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 156.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2005, com base no projecto preparado pelo relator, **V. RANOCCHIARI**.

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março (sessão de 10 de Março) o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer com 112 votos a favor, 8 votos contra e 6 abstenções.

1. Introdução

1.1 **Em 2000, o consumo de energia da União Europeia atingiu 15 % do consumo mundial.** A UE tornou-se assim o primeiro importador e o segundo consumidor (depois dos Estados Unidos) de energia, com um aumento equivalente a 10 % da procura de energia primária entre 1990 e 2000. Durante o mesmo período, em muitos dos 10 novos Estados-Membros foram efectuadas revisões e reestruturações dos respectivos sistemas político-económicos que comportaram uma diminuição de 17 % da procura de energia primária nestes países. Como consequência, o aumento da procura de energia primária nos 25 Estados-Membros durante esta década foi equivalente a 6 %, em média.

1.2 O cenário relativo à procura de energia primária entre 2000 e 2030 prevê a hipótese de um aumento médio de 19,3 % para a Europa dos 25, sendo maior o aumento da procura nos 10 novos Estados-Membros (26 %) do que na Europa dos 15 (18,4 %).

1.3 Para confirmar a melhoria do sistema nos 10 novos Estados-Membros, basta referir a evolução da intensidade energética (*Energy Intensity*) ⁽¹⁾, para a qual se prevê um aumento anual de 1,7 % na UE dos 25 no período 2000-2030, o que corresponde ao aumento registado na última década (1990-2000). Este valor corresponde, todavia, a um aumento anual de 2,6 % nos 10 novos Estados-Membros (3,5 % durante a década anterior) e a uma diminuição de 1,7 % na antiga UE dos 15.

1.4 Note-se por fim que este cenário prevê, em todo o caso, para os próximos 25 anos, a continuação da dependência em relação aos combustíveis fósseis, dependência esta que ainda estará próxima dos 90 % em 2020.

1.5 **Em relação aos transportes**, que constituem o tema principal da proposta de regulamento em apreço, convém recordar que estes representam cerca de 32 % do consumo de energia, mas que produzem igualmente mais de 10 % do PIB europeu, pois o transporte de mercadorias e de passageiros

duplicou durante os últimos 30 anos. Na realidade, este sector emprega actualmente 10 milhões de trabalhadores. Está previsto que o tráfego total vai duplicar até 2020, com um aumento de 70 % do transporte de mercadorias na Europa dos 15 e de cerca de 100 % nos 10 novos Estados-Membros. Esta evolução segue-se a um aumento de 185 % para o transporte de mercadorias e de 145 % para o transporte de passageiros durante os últimos 30 anos. Este enorme desenvolvimento comportou igualmente uma série de consequências negativas, em particular o congestionamento que presentemente afecta anualmente o PIB em cerca de 0,5 %, com uma duplicação prevista para 2010 equivalente a cerca de 80 mil milhões de euros. Todos os dias, 7 500 quilómetros de estrada — que representam cerca de 15 % da rede transeuropeia da UE dos 15 e cerca de 20 % da rede ferroviária — estão sujeitos a congestionamentos e paralisações ⁽²⁾.

1.6 A realização de uma rede de infra-estruturas de transportes (RTE-T) e de energia (RTE-E) adaptada às crescentes necessidades da União Europeia faz parte, há mais de 10 anos, das estratégias comunitárias e é justamente considerada como uma etapa fundamental, em primeiro lugar para a conclusão do Mercado Interno e, em seguida, para a consecução dos objectivos de Lisboa. O Conselho Europeu de Barcelona de 2002 insistiu na importância de completar as redes eléctricas existentes e fixou como objectivo concreto um nível de interconexão transfronteiriça equivalente, no mínimo, a 10 % da capacidade nacional de produção instalada. Ainda em Dezembro de 2003, o Conselho Europeu colocou as redes RTE-T e RTE-E no cerne da sua acção a favor do crescimento.

2. A situação actual

2.1 À identificação clara dos problemas existentes e das novas necessidades ulteriores não correspondeu, até hoje, uma acção adequada de todas as partes envolvidas, a começar pelos Estados-Membros. Neste contexto, basta recordar que dos 14 grandes projectos no sector dos transportes que, em 1994 (Conselho Europeu de Essen), os Estados-Membros se

⁽¹⁾ Procura de energia primária por unidade de PNB à taxa de câmbio do mercado.

⁽²⁾ «Energia e Transportes na UE – Balanço 2000-2004».

comprometeram a concluir até 2010, apenas três estavam concluídos em finais de 2003 e tinha sido atribuído menos de um quarto dos investimentos necessários às ligações transfronteiriças. Com o ritmo dos investimentos actuais, poderão ser necessários mais 20 anos para concluir este programa.

2.2 Seguidamente, no que toca à energia, o problema não é menos grave apesar das necessidades de intervenção financeira da União Europeia serem muito mais reduzidas, como veremos em seguida. Na realidade, não há uma correlação entre as possibilidades físicas das redes e as disposições previstas na regulamentação. A liberalização prevista para 2007, que deverá presenciar a realização de um verdadeiro mercado interno da electricidade, corre o risco de ter efeitos limitados se não forem completadas as redes que actualmente são insuficientes e estão sobrecarregadas. Quando o mercado está muito concentrado, é imperioso eliminar os obstáculos físicos que impedem a concorrência, para evitar efeitos negativos para os consumidores em geral, incluindo as famílias. Não esqueçamos que o desenvolvimento de energias renováveis poderá exigir investimentos *ad hoc* nos sistemas de energia já existentes e nas respectivas redes.

2.3 As razões dos modestos resultados obtidos até hoje no quadro dos projectos RTE-T foram identificadas e resumidas como segue pela Comissão Europeia numa Comunicação de 2003⁽³⁾:

- Falta de vontade política das instâncias de decisão dos Estados-Membros;
- Insuficiência dos recursos financeiros consagrados às redes transeuropeias;
- Fragmentação das entidades responsáveis pelos projectos.

2.4 O reconhecimento desta situação preocupante foi confirmado, juntamente porém com indicações interessantes para superar o «impasse», no relatório elaborado em Junho de 2003 pelo Grupo de Alto Nível presidido por Karel VAN MIERT (ex-comissário da concorrência). Este relatório considerou não só o aspecto financeiro do problema, mas também as exigências em termos de organização e de coordenação relacionadas com o ampliamiento da União Europeia.

2.5 Com base no relatório VAN MIERT, a Comissão Europeia apresentou, em Outubro de 2003, uma proposta de revisão das orientações relativas às RTE-T, juntamente com uma actualização da lista dos projectos prioritários que presentemente já são 30, incluindo os 14 que já tinham sido apontados em Essen. A proposta foi seguidamente examinada e adoptada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 29 de Abril de 2004. Assim, presentemente foram aprovadas as novas orientações, as prioridades e as características dos projectos, inclusivamente em termos dos custos previstos.

3. A proposta da Comissão

3.1 A proposta de regulamento em apreço tornou-se necessária para dotar a Comissão de um instrumento jurídico que lhe permita aplicar as regras gerais para a concessão dos

financiamentos, revistas à luz da situação descrita nos pontos anteriores, graças a uma dotação de recursos financeiros sólida e fiável para todo o período previsto (2007-2013).

3.2 Com efeito, tinha transparecido claramente a necessidade de otimizar o impacto do co-financiamento comunitário, quer do ponto de vista quantitativo com uma taxa de intervenção superior à actual, quer do ponto de vista qualitativo com o recurso a novos instrumentos financeiros; tudo isto deverá favorecer as intervenções de agentes privados numa óptica cada vez mais evidente de parceria entre o sector público e o privado (PPP).

3.3 Os requisitos fundamentais para beneficiar de uma intervenção comunitária têm a ver com o facto de os projectos serem de interesse comum, de garantirem uma interconexão transfronteiriça e de contribuírem para a integração do mercado numa Europa ampliada. Para o sector dos transportes, faz-se uma referência particular ao impacto ambiental e à necessidade de que as linhas de alta velocidade libertem trajectos destinados ao transporte de mercadorias numa lógica de reequilíbrio modal: nesta óptica, aproximadamente 80 % dos financiamentos serão destinados a modos de transporte diferentes dos rodoviários. Para o sector da energia, constituem aspectos prioritários a continuidade da rede e a optimização da sua capacidade, bem como a integração do mercado interno e dos 10 novos Estados-Membros nesse mercado, e ainda a conexão das fontes de energia renováveis.

3.4 Para perseguir estes objectivos, os critérios de atribuição e de co-financiamento serão claros e objectivos. O primeiro critério é a **condicionalidade**, o que significa que os auxílios previstos serão atribuídos com base em critérios de **selectividade** e de **concentração**, privilegiando as interconexões que comportam o mais elevado valor acrescentado comunitário. Outro critério é a **proporcionalidade** da intervenção, que poderá atingir 30 % do custo total do projecto para as ligações transfronteiriças (excepcionalmente 50 %). Em contrapartida, os Estados devem fornecer garantias apropriadas com base num plano financeiro e num empenho firme na realização do projecto nos prazos previstos.

3.5 Em definitivo, a taxa de intervenção para os estudos poderá atingir 50 % quer para as RTE-T, quer para as RTE-E. Em contrapartida, a taxa máxima para a construção das RTE-T será de 30 % para certas secções de projectos prioritários (excepcionalmente 50 % para os trajectos transfronteiriços) e de 15 % para os outros projectos de interesse comum. Para a energia, o co-financiamento máximo permanecerá em 10 %, como no regulamento actual, com uma possibilidade de atingir excepcionalmente 20 % no caso de problemas particulares de ordem financeira e de interconexão com os países vizinhos. A taxa de intervenção mais baixa para a energia do que para os transportes e a grande diferença entre os dois orçamentos respectivos justificam-se pela possibilidade de recorrer, no sector da energia, a outros instrumentos comunitários (Fundos Estruturais e empréstimos do BEI), bem como pelo nível elevado de competitividade entre os operadores de um sector claramente impulsionado pelo mercado. Tanto mais que os pedidos relativos à rede de transportes só podem ser apresentados pelos Estados-Membros, enquanto que os pedidos relativos à rede de energia também podem ser apresentados por operadores privados.

⁽³⁾ Comunicação da Comissão Europeia de 23 de Abril de 2003: «Desenvolver a rede transeuropeia de transportes: Financiamentos inovadores – Interoperabilidade da teleportagem».

3.6 Com o actual regulamento, os recursos disponíveis para o período 2000-2006 elevam-se a pouco mais de 4,6 mil milhões de euros, dos quais 4,2 mil milhões se destinam aos transportes, com um reforço de 225 milhões a partir de 2004 na sequência da ampliação da UE. Na prática, isto representa uma disponibilidade de cerca de 600 milhões de euros por ano para este período.

3.7 Com a proposta em apreço, a dotação para as RTE-T para o período 2007-2013 aumenta para 20 350 mil milhões de euros, ou seja, 2,9 mil milhões de euros por ano (em comparação com os 600 milhões de euros para o septénio precedente), enquanto que a dotação para as RTE-E será de 340 milhões de euros, o que aumentará o orçamento comunitário para as RTE para 20 690 mil milhões de euros.

3.8 A novidade, para além do aumento dos níveis de intervenção comunitária, reside na possibilidade de cobrir igualmente, com financiamentos comunitários, os riscos na fase posterior à construção, sempre que acontecimentos particulares possam comportar uma diminuição das receitas previstas. Esta garantia tende a facilitar a participação do sector privado no financiamento dos projectos e limita-se, em todo o caso, à fase inicial, com uma contribuição significativa inclusivamente dos Estados-Membros envolvidos.

3.9 As outras novidades prendem-se com a gestão dos projectos. A Comissão propõe reservar para os Estados-Membros o papel principal no âmbito do controlo técnico e da certificação das despesas. Além disso, a Comissão reserva-se o direito de delegar algumas funções de gestão do programa numa futura «agência executiva das redes transeuropeias de transporte», sem renunciar todavia às suas responsabilidades de programação.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE considera positiva a proposta da Comissão que responde, embora de maneira incompleta, às observações e exortações constantes formuladas em pareceres anteriores⁽⁴⁾.

4.2 A proposta institucionaliza efectivamente o desejável aumento do contributo comunitário, oferecendo mais certezas quer aos Estados-Membros, quer aos investidores privados, numa óptica de PPP. Em relação a este aspecto, o CESE salienta que o aumento previsto, certamente importante em relação ao passado, deve articular-se com as necessidades acrescidas que são referidas mais acima. Recordemos que os 30 projectos prioritários sobre transportes vão comportar necessidades de financiamento da ordem de 225 mil milhões de euros, o que inclui 140 mil milhões precisamente para o período 2007-2014.

4.3 O CESE aprova ainda a definição dos princípios gerais expostos nos pontos anteriores, que vão presidir à atribuição dos auxílios comunitários, e aprecia a ideia de que as modalidades de aplicação desses princípios sejam adoptadas através do procedimento de comitologia, por uma questão de simplificação do processo.

⁽⁴⁾ Parecer exploratório sobre a revisão dos projectos RTE na perspectiva de 2004 JO C 10 de 14.1.2004 e parecer sobre os princípios gerais/contributo financeiro – TEN JO C 125 de 27.05.2002.

4.4 Apraz igualmente ao CESE a ideia de prever auxílios destinados não só aos estudos preliminares e à fase de construção, mas também (embora em casos excepcionais) à fase de lançamento operacional do projecto. Com efeito, não convém subestimar, por um lado, a fragilidade da situação no sector dos transportes, com todas as suas implicações mais que evidentes (congestionamento, poluição, segurança, etc.) que foram objecto de múltiplas tomadas de posição por parte do Comité; e, por outro lado, o risco associado às dificuldades de aprovisionamento energético e à necessidade de prever a interoperabilidade das redes de energia.

5. Observações na especialidade e conclusões

5.1 O CESE considera que convém adoptar uma política de grande rigor relativamente aos Estados-Membros, para que não se verifiquem atrasos na realização das infra-estruturas definidas pela União Europeia e para que sejam respeitados os compromissos assumidos para lá das sempre possíveis contingências nacionais de ordem política e/ou económica. Nos casos extremos, quando os pedidos de informação permanecem sem resposta, também deveriam ser previstas penalizações ou até a possibilidade de exigir a restituição dos montantes atribuídos pela Comissão, que poderá utilizá-los para outras infra-estruturas em cuja realização tenham sido respeitados os prazos previstos.

5.2 Em contrapartida, o CESE teme que, mesmo com os aumentos previstos, os recursos disponíveis não sejam sempre suficientes para estimular os investimentos privados e para tornar irreversíveis os compromissos assumidos. A este propósito, o Comité considera que ainda é válida a proposta apresentada num parecer anterior⁽⁵⁾ sobre a criação de um «fundo europeu para as infra-estruturas de transporte» alimentado por um modesto imposto sobre o consumo de combustíveis na Europa dos 25, sem que tal corresponda ao aumento da tributação. Acessoriamente, poder-se-á adoptar essa proposta limitando o imposto aos Estados-Membros envolvidos nos projectos de RTE-T.

5.3 Visto que a proposta de regulamento em exame abrange o período 2007-2013, até esta data continuará em vigor o actual regulamento com a dotação referida mais acima. Isto comporta o risco de provocar atrasos e reviramentos ulteriores enquanto se aguardam as novas condições. Seria preferível que a entrada em vigor do novo regulamento fosse antecipada ao máximo para dar início imediatamente à realização das obras. Importa efectivamente sublinhar que, tendo em conta os prazos técnicos necessários para esta realização, verificar-se-á certamente um aumento ulterior do tráfego no sector dos transportes rodoviários enquanto que se espera que estejam disponíveis as novas infra-estruturas, igualmente necessárias para outras modalidades de transporte. E isto seria fortemente contrário a um desenvolvimento harmonioso e equilibrado.

⁽⁵⁾ Parecer exploratório sobre a revisão dos projectos RTE na perspectiva de 2004 JO C 10 de 14.1.2004. No seu parecer, o CESE sugeria a aplicação de uma taxa de 1 cêntimo por cada litro de combustível consumido na Europa dos 25 para todos os transportes rodoviários de mercadorias e passageiros. Com os consumos actuais (cerca de 300 milhões de toneladas), este fundo seria alimentado com cerca de 3 mil milhões de euros por ano.

5.4 O CESE é favorável à proposta da Comissão de utilizar o procedimento de comitologia em vez da co-decisão para definir as modalidades de aplicação dos princípios aplicáveis à concessão dos auxílios. Estas opções tendem para uma sempre desejada aceleração e simplificação dos procedimentos. Em contrapartida, o CESE mantém em aberto a questão de saber se a eventual «agência executiva das redes transeuropeias de transporte» responde à mesma exigência e se não correrá antes o risco de se sobrepor às instituições implicadas. Um esclarecimento *ex ante* da Comissão sobre as atribuições desta agência contribuiria para dissipar estas dúvidas.

5.5 O Comité aprova plenamente as orientações propostas pela Comissão, mas insiste novamente na necessidade de aumentar os fundos à disposição. A realização das infra-estruturas previstas contribuirá para o desenvolvimento sustentável, visto que 80 % dos projectos se destinam a modalidades de transporte não rodoviário, o que tem como consequência uma

redução das emissões e dos congestionamentos. Também não deve ser esquecido o impacto positivo dos projectos nas oportunidades de trabalho a médio prazo e, o que não é de somenos importância, na melhoria das condições de vida dos cidadãos europeus a longo prazo, em particular daqueles que residem nas zonas de tráfego intenso.

5.6 Em última análise, o Comité não pode senão confirmar, mais uma vez, a sua convicção absoluta de que uma rede transeuropeia de energia e de transportes constitui uma necessidade estratégica que desempenha um papel fundamental na criação de condições para garantir a livre circulação das pessoas, das mercadorias e dos serviços. A realização desta rede constitui um objectivo indispensável e inelutável na construção de uma União Europeia integrada e competitiva em conformidade com a Estratégia de Lisboa e no respeito pelos princípios do desenvolvimento ecocompatível.

Bruxelas, 10 de Março de 2005.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

A proposta de alteração seguinte, rejeitada durante o debate na plenária, obteve votos favoráveis de pelo menos um quarto dos votos expressos.

Ponto 5.2

Suprimir o texto excepto a primeira frase:

«5.2. Em contrapartida, o CESE teme que, mesmo com os aumentos previstos, os recursos disponíveis não sejam sempre suficientes para estimular os investimentos privados e para tornar irreversíveis os compromissos assumidos. A este propósito, o Comité considera que ainda é válida a proposta apresentada num parecer anterior sobre a criação de um “fundo europeu para as infra-estruturas de transporte” alimentado por um modesto imposto sobre o consumo de combustíveis na Europa dos 25, sem que tal corresponda ao aumento da tributação. Accessoriamente, poder-se-á adoptar essa proposta limitando o imposto aos Estados-Membros envolvidos nos projectos de RTE-T.»

Justificação

Tal como o relator afirma, muito correctamente, os Estados-Membros têm um direito de decisão no domínio fiscal. Assim, o Comité não pode nem deve propor alterações fiscais nos Estados-Membros.

Resultado da votação

Votos a favor: 43

Votos contra: 65

Abstenções: 9
