

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O eventual efeito positivo ou negativo de exigências políticas acrescidas no domínio do ambiente e da energia para a competitividade da indústria europeia»

(2008/C 162/14)

Em 20 de Setembro de 2007, a Presidência eslovena solicitou ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer exploratório sobre:

«O eventual efeito positivo ou negativo de exigências políticas acrescidas no domínio do ambiente e da energia para a competitividade da indústria europeia».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 23 de Janeiro de 2008 sendo relator G. WOLF.

Na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 128 votos a favor, com 1 abstenção, o seguinte parecer:

Índice:

1. Síntese e conclusões
2. Contexto e observações na generalidade
3. Observações na especialidade — análise e conclusões
4. Considerações particulares e recomendações

1. Síntese e conclusões

1.1 O presente parecer do CESE incide especificamente na questão da política energética e das alterações climáticas. Aborda nomeadamente em que circunstâncias se poderão materializar vantagens e desvantagens para a competitividade da UE, se o consumo de energia e a emissão de gases com efeito de estufa forem claramente reduzidos. Neste contexto, presta-se aqui especial atenção aos aspectos económicos.

1.2 Atendendo à interdependência da competitividade, do potencial económico, do emprego e do bem-estar social dos cidadãos, a presente questão reveste-se igualmente de grande importância para o futuro social da Europa.

1.3 No entender do Comité, os desafios inerentes a esta questão dão a possibilidade de desencadear uma vaga de inovação e de investimento na Europa que permitirá reforçar a economia e a competitividade (global) da indústria europeia. O sucesso neste domínio trará mais vantagens do que desvantagens também muito ao nível do emprego e do reforço do modelo social europeu.

1.4 Para tal, uma condição fundamental é a de que, no domínio das políticas económica, da energia e da investigação, se tomem as medidas correctas, se apliquem os princípios adequados e se evite o excesso de regulamentação. Caso contrário, haverá motivos de preocupação de que as desvantagens — consumo excessivo, energia demasiado dispendiosa, perda de competitividade da economia, efeitos da deslocalização, a deterioração do modelo social europeu — superem as vantagens e conduzam a uma situação de crise. A energia a preços acessíveis é a seiva vital indispensável que sustenta as modernas sociedades industriais e de serviços e todas as suas realizações sociais e culturais. Por este motivo, os custos da energia não devem ser majorados por medidas estatais suplementares que ultrapassem as medidas inevitáveis decorrentes da protecção do ambiente e da escassez de recursos.

1.5 O princípio orientador das propostas e dos instrumentos em matéria de energia e de clima deve, por conseguinte, ser o

da rendibilidade óptima; só assim se minimizarão os custos económicos e os encargos sociais dos cidadãos. No que diz respeito à protecção do ambiente, o critério aplicável corresponde aos custos de redução de um dado volume de emissões de gases com efeito de estufa (por exemplo, custos de redução de CO₂). No que diz respeito ao consumo de energia e à segurança do aprovisionamento, o critério aplicável é o da eficiência energética (mas tudo depende da definição que se dá a estes valores). Por conseguinte, os instrumentos europeus das políticas em matéria de energia e de clima devem incidir em medidas de eficiência energética viáveis e na utilização de tecnologias energéticas económicas e duradouras.

1.6 O princípio orientador das medidas políticas europeias deve ser uma política em matéria de clima e de energia que favoreça um procedimento de cooperação, com parcerias entre os sectores público e privado, no âmbito do qual os pontos fortes de cada Estado-Membro em termos económicos, geográficos e de recursos possam ser utilizados e coordenados da melhor forma. Por exemplo, devem aplicar-se técnicas que permitam utilizar as energias renováveis na Europa, em locais em que existam as melhores condições, em particular as climáticas, incluindo as vias de transmissão adequadas, e não nas regiões onde se concedam os subsídios mais elevados. Além disso, devem igualmente prever-se projectos de cooperação global em matéria de desenvolvimento e utilização de técnicas eficientes em termos energéticos que evitem a produção de gases com efeitos de estufa.

1.7 Pese embora a urgência do problema das alterações climáticas, o ritmo das alterações e das adaptações necessárias no que respeita ao aprovisionamento e ao consumo energéticos não devem constituir uma exigência excessiva para a capacidade de adaptação da economia e da sociedade. Os principais parâmetros são, por exemplo, os ciclos de amortização, os períodos de formação, as fases de desenvolvimento de novas tecnologias, bem como, em especial, as adaptações socialmente sustentáveis, as medidas em matéria de formação e outras alterações na sociedade. A investigação e o desenvolvimento devem dar um contributo significativo neste contexto.

1.8 Na perspectiva de uma abordagem ascendente, devem viabilizar-se e incentivar-se tanto as iniciativas individuais de todos os intervenientes como a variedade, a diversificação e a flexibilidade das abordagens técnicas e económicas, porque só através da variedade e da concorrência entre as diversas abordagens, inovações e práticas se obterá a solidez necessária para enfrentar situações de crise específicas e se encontrarão as

técnicas que em cada caso se revelarão particularmente eficazes. Desde modo, afigura-se igualmente necessário um cabaz energético mais diversificado, do qual não se deverá excluir prematuramente qualquer técnica válida ⁽¹⁾.

1.9 No que diz respeito aos objectivos, à regulamentação e aos instrumentos da política energética, há que ter em conta os limites da viabilidade técnica e evitar em absoluto o excesso de legislação e outras duplicações redundantes que gerem contradições. Estas últimas geram aplicações incorrectas e dão azo ao aumento desnecessário dos custos, afectando a concorrência e a prosperidade. Do mesmo modo, estes objectivos e instrumentos devem ser fiáveis a longo prazo, uma vez que será com base neles que se realizarão investimentos dispendiosos e novos desenvolvimentos que só a longo prazo propiciarão vantagens económicas, nomeadamente emprego e prosperidade.

1.10 Sempre que possível, deve ser dada prioridade aos incentivos de mercado, como, por exemplo, a atribuição judiciousa dos direitos de emissão, em detrimento de uma regulamentação pormenorizada. Tal como no passado, os custos energéticos acessíveis constituem uma condição indispensável para a competitividade global e para a protecção social de base, bem como para a formação do capital indispensável à indústria europeia para efectuar novos investimentos e despendar em investigação e desenvolvimento.

1.11 Além disso, afigura-se necessário reforçar e alargar visivelmente a investigação e o desenvolvimento de técnicas de energia respeitadoras do clima e viáveis em termos de recursos, bem como a formação de engenheiros, cientistas e técnicos nesta área. Há que prosseguir com empenho o desenvolvimento de novas práticas de utilização de energias renováveis, que neste momento não são ainda rendíveis, sem contudo as inserir prematuramente no mercado através de custos de produção mais elevados (ou da imposição de preços de compra). Estes custos devem, pelo contrário, ser investidos na intensificação da investigação e do desenvolvimento de técnicas energéticas mais eficientes e que evitem a produção de CO₂ até que estas se aproximem das condições do mercado. Por conseguinte, a ênfase de todas as medidas deve recair no desenvolvimento inovador e na aplicação eficaz de tecnologias energéticas que sejam eficientes em termos energéticos e competitivas e tenham um impacto neutro no clima.

1.12 Importa referir que para que haja condições de concorrência equitativas a nível global, é necessário estabelecer, para todos os principais emissores, metas globais e vinculativas de combate às alterações climáticas. Só assim se conseguirá evitar que os custos energéticos na UE, que de outro modo serão elevados, provoquem distorções de concorrência prejudiciais no mercado global, a começar pela migração sucessiva das indústrias de grande consumo energético, que não contribuirá de modo algum para a protecção do ambiente («fuga de carbono»). O Comité reitera os esforços de todos os intervenientes europeus no sentido de concretizar este objectivo (por exemplo a Conferência de Bali). Até à sua consecução, há que evitar a estas indústrias encargos que provoquem distorções da concorrência. Sem estas indústrias, a Europa não se conseguirá manter competitiva de forma sustentável.

⁽¹⁾ Sem prejuízo das decisões dos Estados-Membros no que diz respeito à energia nuclear.

2. Contexto e observações na generalidade

2.1 **Importância da energia.** O desenvolvimento e o uso intensivo da energia nos processos industriais, em máquinas e nos meios de transporte contribuiu de forma decisiva para o nosso actual nível de vida. A energia libertou o Homem dos trabalhos pesados e árduos, multiplicou a produtividade do trabalho, criou calor e luz e permitiu uma mobilidade e uma comunicação até então desconhecidas. A energia transformou-se na seiva vital indispensável que sustenta as modernas economias sociais e constitui a condição indispensável de todos os serviços básicos.

2.2 **Problema.** A maior parte das projecções dá a entender que a procura mundial de energia virá a aumentar no futuro devido ao crescimento da população e às necessidades de desenvolvimento de muitos países, devendo, provavelmente, duplicar (ou mesmo triplicar) até 2060. A esta procura opõem-se evidentemente dois problemas graves que exigem uma acção política a nível mundial, a fim de evitar conflitos e crises económicas: **o esgotamento dos recursos e a protecção do ambiente.** Embora neste contexto a contribuição antropogénica para as alterações climáticas («gases com efeito de estufa», em especial CO₂, metano e protóxido de azoto) represente o principal problema ambiental, há igualmente que ter em conta as repercussões de todas as medidas na biodiversidade e na saúde, bem como na gestão sustentável dos recursos e dos resíduos.

2.3 **Conselho Europeu:** O Conselho da Primavera de 2007 estabeleceu nas suas conclusões as seguintes prioridades em matéria de política energética:

- aumentar a segurança do aprovisionamento;
- assegurar a competitividade das economias europeias e uma oferta energética a preços acessíveis;
- promover a sustentabilidade ambiental e fazer frente às alterações climáticas.

2.3.1 Nesta matéria, o Comité adoptou pareceres importantes a que se faz referência no anexo ⁽²⁾.

2.4 **Pedido da Presidência eslovena.** Por carta do ministro da Economia esloveno, A. Vizjak, foi o Comité informado de que entre as prioridades da Presidência eslovena em matéria de política industrial se inclui como objectivo uma economia europeia mais eficiente em termos energéticos, que emita um volume tão reduzido quanto possível de gases com efeitos de estufa. Afiguram-se igualmente importantes os incentivos à inovação e à utilização de tecnologias e produtos respeitadores do ambiente. Está actualmente em elaboração um plano de acção relativo a uma política industrial sustentável, que será apreciado pelo Conselho Europeu aquando do Conselho da Primavera de 2008. Neste contexto, foi solicitado ao Comité que adoptasse um parecer sobre *a eventual efeito positivo ou negativo de exigências políticas acrescidas no domínio do ambiente e da energia para a competitividade da indústria europeia.*

⁽²⁾ Os pareceres pertinentes nesta matéria adoptados pelo Comité nos últimos quatro anos são indicados no anexo.

2.5 Competitividade, potencial económico e prosperidade social. As mais recentes publicações ⁽³⁾ da Comissão Consultiva das Mutações Industriais e do Comité ⁽⁴⁾ (por exemplo, «58 concrete measures to ensure the success of the Lisbon strategy») mostram claramente a estreita relação que existe entre a competitividade, o potencial económico e a margem de manobra para realizar os necessários progressos sociais. O presente parecer do CESE incide especificamente nos aspectos económicos ⁽⁵⁾ do pedido que são pertinentes para o caso em apreço.

2.6 Países industrializados. Aos países industrializados mais desenvolvidos incumbe uma obrigação especial. Esta justifica-se, por um lado, devido à produção mais elevada de emissões de gases com efeito de estufa e, por outro, pelo avanço actual destes países no que diz respeito ao desenvolvimento de novas técnicas. Estas abrangem desde a poupança de energia, o aumento da eficiência energética e o recurso a fornecedores de energia ⁽⁶⁾ com níveis de emissões quase nulos (ou seja, com emissões reduzidas) até ao desenvolvimento de procedimento técnicos adequados. Importa assim, na dialéctica entre necessidade, aspirações e realidade económica, reconhecer o que está correcto e persegui-lo com discernimento e determinação.

2.7 Custos ⁽⁷⁾. Seja como for, a utilização de formas de energia menos nocivas para o clima pelos consumidores e pelos processos industriais está — na maior parte dos casos — associada a custos ⁽⁸⁾ claramente mais elevados. Refira-se a título de exemplo a energia eólica e solar ⁽⁹⁾ (em 2007, só na Alemanha, despenderam-se cerca de 4 mil milhões de euros com a utilização de energias renováveis ⁽¹⁰⁾ subsidiada pelos consumidores) ou as centrais eléctricas a carvão com captação e armazenamento de CO₂, actualmente em fase de desenvolvimento. Também as bombas de calor ou os veículos com um consumo de combustível com emissões de CO₂ reduzidas ou mesmo nulas requerem uma tecnologia mais dispendiosa com custos mais elevados.

2.8 Riscos. Se estes custos consideráveis não tiverem como contrapartida uma poupança correspondente em termos de utilização de recursos, e enquanto as economias de países terceiros concorrentes não suportarem custos comparáveis, esta situação terá repercussões negativas na competitividade da Europa. «A Europa pode constituir um exemplo na luta contra as alterações climáticas, mas a Europa não pode aceitar situações de concorrência desleal por parte de países que não estabeleçam quaisquer restrições ambientais» ⁽¹¹⁾. As despesas com o pessoal (salários e contribuições para a segurança social) são já consideravelmente

mais elevadas na Europa do que nas economias emergentes de países como a China e a Índia e exercem, por si só, uma pressão considerável sobre a competitividade da Europa; quaisquer outros aumentos dos custos de produção, para se atingir os objectivos de protecção do clima, serão particularmente graves e extremamente perigosos.

2.9 Oportunidades. Na realidade, se uma maioria significativa de países não europeus, como a China, a Índia ou os EUA, adoptasse medidas semelhantes para a protecção do ambiente, poder-se-ia até exportar as técnicas energéticas ecológicas desenvolvidas na Europa, o que viria não só beneficiar a economia europeia, como também contribuiria para a redução do consumo global e, por conseguinte, das emissões de CO₂. Além disso, a história económica mostra que a períodos de aproximação a uma crise se seguiram frequentemente fases de maior disponibilidade para a inovação, bem como de desenvolvimento e utilização de novas tecnologias, que, por seu turno, resultaram na retoma e no crescimento económico a longo prazo (embora, até à data, com um maior consumo de energia!). Por conseguinte, a ênfase de todas as medidas intra-europeias deve recair no desenvolvimento inovador e na aplicação eficaz de tecnologias energéticas que sejam competitivas e eficientes em termos energéticos e tenham um impacto neutro no clima, enquanto os esforços de política externa no sentido de alcançar acordos globais adequados devem prosseguir veementemente: os resultados da Conferência de Bali demonstram que, pelo menos, as negociações continuam (ver ponto 2.11).

2.10 Problemas. Contudo, se estes não forem bem sucedidos, poderão surgir graves problemas. Em primeiro lugar, os sectores industriais cujos custos de produção são em grande medida determinados pelos custos da energia e do CO₂ deixarão de ser competitivos nos mercados mundiais. Encerrarão a produção na Europa e transferi-la-ão para países com custos de energia inferiores e sem custos de CO₂, levando consigo os respectivos postos de trabalho. Em determinados sectores industriais, como a indústria do alumínio ou a indústria cimenteira ⁽¹²⁾, este processo já se iniciou. Uma «avaliação de impacto» levou a Comissão a ter plena consciência deste problema ⁽¹³⁾. Contudo, na opinião do Comité, há que encontrar rapidamente uma boa solução para evitar danos económicos. Para além da deslocalização das indústrias existentes, em particular, o capital internacional deixará de investir em novas instalações industriais na Europa, optando em contrapartida por regiões com custos de energia e de CO₂ inferiores.

2.10.1 Deslocalização e «fuga». Deslocalizações desta natureza conduzirão, além disso, à redução do CO₂ emitido na UE, mas a nível global as emissões de CO₂ para a atmosfera serão iguais, senão mesmo superiores; se a produção deslocalizada recorrer a técnicas menos dispendiosas do que as utilizadas na Europa, tanto actualmente como no futuro, tal implicará, em geral, a emissão de um volume superior de gases com efeito de estufa (com excepção da energia hidráulica, por exemplo, na Noruega). Há igualmente que considerar o aumento das emissões de CO₂ relacionadas com os transportes.

⁽³⁾ Parecer de iniciativa da Comissão Consultiva das Mutações Industriais sobre o Impacto das normas ambientais europeias sobre as mutações industriais, CESE 696/2007, relatores A. Pezzini e M. Novicki.

⁽⁴⁾ CESE -2007/09, prefácio de Sepi.

⁽⁵⁾ Determinados aspectos sociais igualmente pertinentes para o presente parecer serão tratados no futuro parecer de iniciativa «Consequências sociais da evolução do binómio transportes/energia».

⁽⁶⁾ Também aqui podem ocorrer desilusões, como o atestam as recentes expectativas em torno dos biocombustíveis, ver TEN/286.

⁽⁷⁾ Ver a este propósito as estimativas da Comissão Europeia para os custos do pacote climático da UE de 23 de Janeiro de 2008: 0,45 % do produto interno bruto, isto é, 60 mil milhões de euros por ano ou cerca de 3 euros por cidadão e semana (mais do que 600 euros por família com 4 membros e ano).

⁽⁸⁾ Com excepção da energia hidráulica e nuclear.

⁽⁹⁾ As técnicas de acumulação necessárias para cobrir uma oferta mais elevada conduziriam a um aumento drástico dos custos.

⁽¹⁰⁾ E com os postos de trabalho criados para o efeito.

⁽¹¹⁾ Extracto do discurso proferido pelo Presidente Sarkozy em 13 de Novembro de 2007 perante o Parlamento Europeu em Estrasburgo.

⁽¹²⁾ Ver CCMI/040, A evolução da indústria cimenteira europeia.

⁽¹³⁾ «Commission eyes end to free pollution credits», Euractiv, 10.1.2008; <http://www.euractiv.com/en/climate-change/commission-eyes-free-pollution-credits/article-169434>.

2.10.2 Intensidade energética da economia. Se tal se verificasse, a economia europeia perderia uma importante produção industrial, bem como um número considerável de postos de trabalho, sem com isso trazer quaisquer benefícios para o ambiente. Ao mesmo tempo, a UE alcançaria um (aparente) sucesso competitivo a curto prazo ⁽¹⁴⁾ no domínio da eficiência energética da economia, isto é, a chamada intensidade energética (consumo de energia/produto nacional bruto), porque as indústrias de grande consumo energético teriam sido deslocalizadas.

2.10.3 Sector dos serviços. O próprio sector dos serviços, que representa uma grande parte do poder económico da Europa, só pode prosperar a longo prazo através da competitividade da indústria europeia, pelo que é igualmente afectado por custos de energia excessivos (em termos comparativos com o resto do mundo).

2.11 Acordos globais. Os acordos globais vinculativos e equilibrados que visem a redução destes gases com efeito de estufa não devem visar exclusivamente a protecção do ambiente, mas sim constituir o objectivo prioritário de todos os esforços internacionais neste domínio, porque só se poderá obter um impacto visível se os principais emissores de CO₂, como, por exemplo, a China, a Índia e os EUA, participarem nas medidas de protecção do ambiente. O Comité acolhe favoravelmente todos os esforços envidados neste sentido pela Comunidade, os Estados-Membros e organizações como o G8, a ONU, a UNESCO, a OCDE, a AIE, etc., como, por exemplo, a recém-realizada conferência de Bali.

3. Observações na especialidade — análise e conclusões

3.1 Política em matéria de energia e protecção do clima. Uma política eficaz em matéria de energia e protecção do clima deve assegurar uma redução significativa no consumo de energia e das emissões de gases com efeito de estufa, preparar a sociedade e as principais partes interessadas para as alterações necessárias (nomeadamente, arquitectos, investidores, empresários, professores, estudantes, cidadãos, consumidores, etc., uma vez que esta questão a todos diz respeito, de um extremo ao outro da cadeia) e, em simultâneo, moldar o processo de alteração, de forma a não prejudicar a competitividade da economia europeia a nível global, mantendo assim o equilíbrio entre os objectivos estabelecidos no ponto 2.3. A situação apresenta, assim, tanto desafios como oportunidades.

3.2 Desafio. Tanto o aumento da procura global de energia como as políticas europeias em matéria de energia e clima adoptadas nos últimos anos vieram encarecer consideravelmente a energia e os produtos derivados. A fim de perseguir, com igual prioridade, os três objectivos estabelecidos no ponto 2.3 e, em simultâneo, gerar o capital necessário para realizar investimentos futuros em tecnologias inovadoras, a energia deverá, no entanto, ser proporcionada à economia europeia a preços tão acessíveis quanto possível, apesar da procura crescente a nível global, garantindo, ao mesmo tempo, a imprescindível protecção do ambiente. Por este motivo, os custos da energia não devem ser encarecidos através de medidas estatais suplementares que ultrapassem as medidas inevitáveis decorrentes da protecção do ambiente e da escassez de recursos.

Tendo em conta todas as medidas necessárias e as respectivas repercussões, afigura-se muito provável que os interesses dos fornecedores e dos consumidores de energia possam colidir.

⁽¹⁴⁾ Nomeadamente, enquanto não ocorrer uma recessão generalizada.

3.3 Incentivos e comércio de emissões. Para este fim, são necessários suficientes incentivos de mercado, por forma a assegurar que os ciclos de investimento resultem na utilização de tecnologias eficientes em termos energéticos, mesmo nos casos em que tal possa implicar custos de investimento mais elevados. Se, apesar da sua viabilidade económica, não forem efectuados quaisquer investimentos desta natureza, os obstáculos em causa terão de ser analisados e eliminados, uma vez que, na grande maioria dos casos, os investimentos em eficiência energética (ver o ponto 4.1) constituem a forma mais económica de evitar as emissões de CO₂. Em princípio, o comércio de emissões pode constituir um instrumento de mercado desta natureza. No entanto, os modos de utilização actuais devem ser objecto de melhorias consideráveis (ver o ponto 4.3), a fim de reduzir uma determinada quantidade de CO₂ com o menor custo possível. Devido à sobreposição dos instrumentos concebidos para promover as energias renováveis e à atribuição de incentivos inadequados na repartição dos certificados (em especial, a ausência de correlação entre a repartição e a produção real, que leva a que o comércio de emissões corresponda igualmente a um prémio de retirada) geraram-se lucros aleatórios que fizeram aumentar os preços da energia eléctrica em milhares de milhões de euros. As vendas em leilão, na totalidade, propostas pela Comissão contribuiriam ainda mais para aumentar os preços.

3.4 Oportunidades reais. Se, nos próximos 15 a 25 anos, formos bem sucedidos e conseguirmos concentrar os novos investimentos e reinvestimentos que se realizarem nesse período em tecnologias rendíveis, eficientes do ponto de vista energético e com emissões reduzidas, a protecção do clima poderá exercer um efeito positivo na capacidade competitiva da indústria europeia e, pese embora o aumento dos preços da energia, constituir uma oportunidade para reforçar o bem-estar geral.

3.5 Condições e recomendações. Analisam-se, em seguida, algumas das condições necessárias para a concretização destas oportunidades, formulando-se, igualmente, algumas recomendações correspondentes. Uma condição fundamental é a de que, no domínio das políticas económica, da energia e da investigação, se tomem as medidas correctas, se apliquem os princípios adequados e se evite o excesso de regulamentação. Os instrumentos políticos devem fomentar e tornar exequíveis as soluções economicamente mais interessantes. Os objectivos quantitativos devem ter em conta o ritmo das adaptações necessárias, que deverá ser compatível com uma economia saudável. Os principais parâmetros de determinação do eventual ritmo são, por exemplo, os ciclos de amortização, os períodos de formação, as fases de desenvolvimento de novas tecnologias, bem como, em especial, as adaptações socialmente sustentáveis, as medidas em matéria de formação e outras alterações na sociedade. A investigação e o desenvolvimento devem dar um contributo significativo neste contexto.

3.6 Procedimento alargado — variedade, diversificação, flexibilidade e reciprocidade. Na perspectiva de uma abordagem ascendente, devem viabilizar-se e incentivar-se tanto as iniciativas individuais de todos os intervenientes como a variedade, a diversificação e a flexibilidade das abordagens técnicas e económicas, sem, contudo, privilegiar sectores específicos. Só através de uma abordagem abrangente e da concorrência no domínio das diversas opções, inovações e práticas se obterá a solidez necessária para enfrentar situações de crise específicas e

se encontrarão não só os métodos e técnicas que em cada caso se revelarão particularmente eficazes, como também a melhor interligação entre estes. Por conseguinte, afigura-se igualmente necessário um cabaz energético mais diversificado, do qual não se deverá excluir prematuramente qualquer técnica válida ⁽¹⁵⁾. A segurança do abastecimento usufrui de uma interligação adequada entre produtores, fornecedores e utilizadores ao longo de toda a cadeia de abastecimento. Para tal, é necessário que existam relações económicas recíprocas, ou seja, condições seguras para o investimento de capital estrangeiro na UE e, inversamente, condições seguras para os investimentos da UE em países fornecedores.

3.7 Medidas políticas europeias e cooperação global. A política europeia em matéria de clima e energia deve privilegiar um procedimento de cooperação, com parcerias entre os sectores público e privado, no âmbito do qual os pontos fortes de cada Estado-Membro em termos económicos, geográficos e de recursos possam ser utilizados e coordenados da melhor forma. Por exemplo, devem aplicar-se técnicas que permitam utilizar as energias renováveis na Europa, em locais em que existam as melhores condições, em particular as climáticas, incluindo as vias de transmissão adequadas, e não nas regiões onde se concedam os subsídios mais elevados. Além disso, devem igualmente prever-se projectos de cooperação global em matéria de desenvolvimento e utilização de técnicas eficientes em termos energéticos que evitem a produção de gases com efeitos de estufa.

3.8 Objectivos quantitativos: contradições ⁽¹⁶⁾ e sobreposições. A rendibilidade óptima minimiza os custos económicos e os encargos sociais dos cidadãos.

Sobreposições entre os objectivos políticos em matéria de energia e clima dão azo a um excesso de regulamentação e a soluções economicamente gravosas, pelo que urge evitá-las. A título de exemplo, veja-se o seguinte exemplo:

- O objectivo geral da UE em matéria de ambiente, nomeadamente a redução das emissões de CO₂ em 20 % no período de 1990 a 2020, em conformidade com a decisão do Conselho de Março de 2007, resultará numa perda de PIB ⁽¹⁷⁾ de 480 (segundo estimativas da Comissão de 23 de Janeiro de 2008) a 560 mil milhões de euros (GWS/Prognos) ⁽¹⁸⁾ no período de 2013 a 2020. Este facto deve ser reconhecido e servir como orientação principal para a realização de outras acções.
- O estabelecimento de um objectivo suplementar ambicioso, nomeadamente, uma quota de mercado das energias renováveis de 20 %, aumentaria consideravelmente estes custos, porque os custos inerentes à eliminação de CO₂ nas energias renováveis são significativamente mais elevados do que os de outras medidas de redução de CO₂.

⁽¹⁵⁾ Sem prejuízo das decisões dos Estados-Membros no que diz respeito à energia nuclear.

⁽¹⁶⁾ O desenvolvimento das actuais tecnologias de captação e armazenamento de carbono poderia constituir um meio particularmente eficaz para reduzir as emissões de CO₂. Todavia, com este processo, a eficiência energética é inferior à de uma instalação semelhante que não disponha de captação e armazenamento de CO₂. Neste contexto, os interesses de redução de CO₂ e de eficiência energética são assim claramente contraditórios. Atendendo às grandes reservas de carvão actuais, esta perda de eficiência energética poderá ser o preço que se terá de pagar a curto prazo. Numa fase posterior, a eficiência energética não deverá ser exigida também como **objectivo quantitativo**.

⁽¹⁷⁾ Discurso do Presidente da Comissão Barroso de 23 de Janeiro de 2008.

⁽¹⁸⁾ Estudo GWS/Prognos Outubro de 2007, encomendado pelo Ministério Alemão da Economia e Tecnologia.

- Fazer ainda da eficiência energética da economia (ver o ponto 2.10.2) uma meta explicitamente quantificada (20 %) trará novas desvantagens e complicações, porque a forma mais simples de concretizar este objectivo consiste na deslocalização da indústria ou — em virtude da forma como se define a eficiência energética — na substituição do cabaz energético, preterindo a energia nuclear e o carvão em favor do gás e das fontes de energia renováveis (uma opção francamente mais dispendiosa) ⁽¹⁹⁾. Estes efeitos secundários indesejáveis mostram que a eficiência energética não pode constituir um fim, mas sim **um meio** — e, reconhecidamente, um meio muito importante — para concretizar de forma sustentável os três **objectivos** fundamentais estabelecidos no ponto 2.3.

Face ao exposto, o Comité recomenda que em primeiro lugar se avaliem, de forma objectiva e cuidadosa, todas as normas de protecção do ambiente tendo em conta as suas repercussões no PIB, a fim de assegurar a competitividade das indústrias europeias a par da imprescindível redução dos gases com efeito de estufa e alcançar uma afectação óptima dos recursos.

3.8.1 Estudos. Estudos dão a entender que ⁽²⁰⁾:

- o estabelecimento de um objectivo que vise reduzir as emissões de CO₂ na UE em pouco menos de 20 % ⁽²¹⁾ é economicamente viável se os decisores políticos e a sociedade forem bem sucedidos na aplicação coerente das medidas mais vantajosas do ponto de vista económico (o estudo McKinsey da base para o topo identifica com precisão todas as medidas necessárias e exequíveis para tal); embora alguns estudos demonstrem que é rentável alcançar objectivos de redução maiores, não demonstram, na perspectiva do topo para a base, como se pode fazê-lo;
- todavia, o custo de cada ponto percentual adicional em termos de redução de CO₂ aumenta acentuadamente (uma perda acumulada de PIB de 480 a 560 mil milhões de euros, ver o ponto 3.8); assim, o objectivo de reduzir o CO₂ em 20 % implica uma transição dispendiosa de pacote energético, passando do carvão para o gás e as fontes de energia renováveis;
- o estabelecimento de um objectivo suplementar de 20 % em matéria de energias renováveis representará custos adicionais que ascenderão a muitos milhares de milhões de euros, porque este objectivo só pode ser concretizado através de uma aplicação fortemente subsidiada (pelo menos, na actual fase de desenvolvimento) de tecnologias onerosas.

3.8.2 Equilíbrio dos objectivos constantes do ponto 2.2.

Na perspectiva do indispensável equilíbrio entre os três objectivos em matéria de energia e ambiente especificados no

⁽¹⁹⁾ Na origem, está a definição de eficiência energética enquanto rácio entre o consumo de energia primária e o PIB. Por seu turno, o consumo primário de energia é calculado através do chamado «método de eficiência». Isto significa que a eficiência energética pode triplicar se, por exemplo, uma central nuclear for substituída por energia eólica ou solar, sem com isso poupar um único kWh de electricidade. A substituição de uma central nuclear por gás natural aumentaria igualmente o grau de eficiência energética, mas, neste caso, também as emissões de CO₂.

⁽²⁰⁾ McKinsey, curva de custos da redução de CO₂ na Alemanha, Setembro de 2007; EEFA, estudo relativo a indústrias de grande consumo energético, Setembro de 2007.

⁽²¹⁾ Mais exactamente: para a Alemanha 26 %; extrapolando para o conjunto da UE cerca de 15 % — 20 %.

ponto 2.3, os instrumentos políticos devem visar a sua concretização de forma efectiva através de medidas de redução do CO₂ que sejam economicamente atractivas e cuja execução não comporte prejuízos. No entanto, exigir que o cabaz energético seja alterado para incluir uma percentagem exageradamente elevada de energias renováveis — o que, atendendo ao estado actual da evolução tecnológica se revelaria prematuro e, por conseguinte, dispendioso — e estabelecer-se um objectivo económico de eficiência energética excessivamente regulamentado resultará numa afectação incorrecta ⁽²²⁾ dos factores de produção em toda a economia e poderá também criar o risco de que a produção europeia deixe de ser capaz de suprir a procura de técnicas ambientais particularmente eficientes. Por exemplo, um estudo da Comissão Europeia revelou ⁽²³⁾ que a aplicação de preços de CO₂ na ordem dos 20-25 euros/tonelada tem já um impacto considerável na competitividade de muitos sectores industriais.

3.9 Investigação e desenvolvimento, formação.

3.9.1 O reforço da investigação e do desenvolvimento em toda a cadeia energética constitui um elemento essencial das evoluções tecnológicas indispensáveis para propiciar novas opções, reduzir custos e melhorar a eficiência da exploração e promoção dos recursos, da conversão e do armazenamento de energia e da utilização final pela indústria, pelos transportes, pelos agregados e pelos consumidores privados. Tal como reiterado repetidamente pelo Comité, o financiamento de I&D no domínio da energia deve ser consideravelmente reforçado. Tal financiamento deve também beneficiar de uma redução das elevadas subvenções de mercado concedidas a tecnologias que estão ainda muito aquém de atingirem a viabilidade comercial de forma autónoma.

3.9.2 O apoio estatal à investigação no domínio da energia deve incidir na investigação fundamental de base (catálise, biotecnologias brancas/verdes, investigação de materiais, fusão nuclear, decaimento de actínidos, etc.), ao passo que o apoio à I&D aplicada deve provir principalmente das empresas (incluindo PME). Para além disso, é necessário proceder à formação intensiva de todos os especialistas no domínio, sejam eles técnicos, engenheiros ou cientistas, bem como ministrar formação a todos aqueles — incluindo consumidores — indirectamente relacionados com a energia.

4. Considerações particulares e recomendações

4.1 Eficiência energética: uma opção com futuro garantido

- A eficiência energética é uma «opção com futuro garantido» porque melhora a segurança do aprovisionamento, reduz a poluição e estabiliza os preços da energia.
- A nível mundial, o reforço da eficiência energética poderá reduzir ⁽²⁴⁾ as emissões de CO₂ em cerca de 6 Gt (mil milhões de toneladas) até 2030, a custos negativos.
- A eficiência energética é a chave para a inclusão dos países terceiros num acordo global de protecção do ambiente.

⁽²²⁾ Tal como se reflecte nas actuais medidas políticas de curto prazo que envolvem planos quinquenais de atribuição — frequentemente, a nível nacional — de quotas de energias renováveis e CO₂.

⁽²³⁾ «Revisão do regime de comércio de licenças de emissão da UE. Relatório sobre a competitividade internacional», Comissão Europeia/McKinsey/Ecofys, Dezembro de 2006.

⁽²⁴⁾ McKinsey, curva de custos.

- Para a sua optimização, urge eliminar os conflitos em matéria de objectivos constantes da legislação: direito de arrendamento, quotas de reciclagem.
- A «medição» da eficiência energética de um determinado país deve incidir na utilização real dos bens pelos consumidores e não deve ser feita exclusivamente com base no rácio entre a utilização de energia e o PIB.
- No que diz respeito aos produtos alimentados a energia, em caso de incompatibilidade entre objectivos, deve sempre privilegiar-se a vida útil de um produto.
- Deve ser incentivada com carácter prioritário em domínios com um elevado potencial de poupança de custos, sobretudo no domínio da construção e em centrais eléctricas.
- A sua rentabilidade é determinada pelos ciclos de investimento e pelos prazos de amortização.
- Estes devem ser igualmente um factor fundamental nas energias renováveis (ver o ponto relativo às energias renováveis para mais informação).
- As instalações industriais que respeitem os parâmetros de eficiência energética não devem ser sobrecarregadas com custos adicionais através de instrumentos políticos tais como o comércio de emissões (por exemplo, vendas em leilão).
- O potencial de eficiência energética global deve ser explorado a nível sectorial ⁽²⁵⁾.

4.2 Energias renováveis

4.2.1 As energias renováveis contribuem para o aprovisionamento sustentável em energia (maior segurança do aprovisionamento e produção de energia virtualmente neutra ou isenta de CO₂). A longo prazo, devem autonomizar-se e dispensar os incentivos e, assim, tornar-se consideravelmente mais eficientes.

4.2.2 Por isso, quaisquer medidas de promoção ou desenvolvimento das energias renováveis deverão ter em conta os seguintes pontos, a fim de tornar qualquer apoio economicamente mais viável:

- O apoio deve ser orientado por forma a que a sua viabilidade económica seja tão grande quanto possível.
- Ao invés de se desenvolverem a expensas de indústrias existentes que já provaram o seu valor, os mercados-piloto devem ser, sobretudo, fomentados através da criação de condições adequadas e ser compatíveis com as referidas indústrias.
- Os instrumentos de apoio devem privilegiar os melhores locais na UE. A biomassa deve ser utilizada para fins energéticos nas regiões onde é produzida. (Custos de transporte).
- As tecnologias no domínio das energias renováveis, que estão ainda muito aquém de atingirem a viabilidade económica, devem, numa primeira fase, continuar a ser desenvolvidas através de instrumentos de I&D e não através de uma implantação maciça e fortemente subsidiada.

⁽²⁵⁾ Em conformidade com a abordagem da AIE.

— O apoio à eficiência energética e às energias renováveis deve ser conjugado de forma coerente: a prioridade inicial deve incidir em medidas de eficiência energética após o que se empreenderão acções com vista a promover a utilização de energias renováveis. Por exemplo: a futura directiva relativa às energias renováveis e ao aquecimento visa promover a utilização de fontes de energia renovável no aquecimento de edifícios que tenham já sido renovados por forma a reduzir as necessidades de aquecimento.

4.3 Outras recomendações de acção

- Antes de estabelecer quaisquer objectivos futuros, deve analisar-se a viabilidade técnica da sua aplicação, bem como as implicações económicas e sociais, após o que se deverá estabelecer uma cooperação a nível europeu e, de preferência, também a nível internacional para definir esses objectivos.
- Os instrumentos políticos devem produzir os efeitos desejados (por exemplo, incentivos ao investimento em medidas económicas, desenvolvimento de novos mercados) e evitar repercussões inconvenientes (por exemplo, a deslocalização do investimento e o aumento dos custos para as empresas e os consumidores).
- Os instrumentos políticos devem ser mais coerentes do que até à data na forma como tomam em consideração o clima, a eficiência energética e a eficiência do capital, com base em valores quantificáveis. Neste contexto, a medida mais adequada consiste no custo de redução das emissões de CO₂.
- A UE deve reduzir o conjunto de instrumentos excessivamente regulamentado (comércio de emissões, apoio às energias renováveis, apoio à co-geração de calor e electricidade, tributação da energia e legislação, nomeadamente, a profusão de directivas específicas). Há também que resolver as incompatibilidades entre os diversos objectivos, devendo ainda dar-se prioridade a medidas economicamente rentáveis em detrimento de outras que o não sejam (em geral, a eficiência energética deve ser prioritária em relação à prossecução do desenvolvimento das energias renováveis).
- O comércio de emissões deve ser modificado, a fim de promover a eficiência energética e evitar encerramentos da produção. Para que as empresas possam dispor do capital necessário para investirem em eficiência energética, os certificados devem ser atribuídos com base em parâmetros relacionados com os volumes reais de produção e não através de vendas em leilão. O comércio de emissões teria um

impacto tão grande em termos de aumento da eficiência energética como as vendas em leilão, mas sem quaisquer repercussões negativas (tais como a consolidação dos aumentos desnecessários do preço da electricidade — lucros aleatórios — ou a imposição de encargos excessivos nas indústrias de grande consumo energético). É necessário evitar a sobreposição dos instrumentos concebidos para promover as energias renováveis e a atribuição de incentivos inadequados na repartição dos certificados e, ao invés, ter em conta a correlação entre a repartição e a produção real (para evitar que o comércio de emissões corresponda igualmente a um prémio de retirada!). As vendas em leilão fariam com que, em determinados sectores, só os custos de produção aumentassem mais de 10 %, o que congelaria quaisquer aumentos de salários previstos.

- Dever-se-ia harmonizar a promoção das energias renováveis a nível da UE, a fim de permitir a construção de parques eólicos e fotovoltaicos nos sítios mais adequados na UE. Uma promoção mais vasta das fontes renováveis de energia térmica e eléctrica e de combustíveis deve orientar-se não em função das necessidades regionais, mas sim de acordo com as melhores condições climáticas (e técnicas de transferência).
- A energia, enquanto factor de produção, deve ser, em grande medida, isentada de custos energéticos e ambientais suplementares impostos pelo Estado — isto é, suplementares aos já provenientes dos fornecedores de energia e determinantes do preço de aquisição da energia pago a cada um deles — (comércio de emissões, apoio às energias renováveis e incentivo à co-geração de calor e electricidade, tributação da energia, etc.), a fim de não prejudicar a posição competitiva global e evitar deslocalizações. Só as empresas economicamente viáveis reúnem as condições necessárias para melhorar a eficiência, desenvolver novas tecnologias e obter o capital necessário.
- Os acordos globais devem dar ênfase a objectivos relativos (eficiência energética, emissão de gases com efeitos de estufa/PIB), a fim de que os países com um maior potencial de crescimento (e, por conseguinte, um maior potencial de aumento de emissões) tenham incentivos para participar. Estes incentivos devem, sobretudo, revestir a forma de transferências de tecnologia — à semelhança, por exemplo, do objectivo estabelecido no fórum AP-6 ⁽²⁶⁾, que congregou seis países da região da Ásia-Pacífico — para que as tecnologias eficientes possam chegar rapidamente às regiões onde as necessidades de recuperação são mais prementes.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ A «Parceria Ásia-Pacífico em matéria de desenvolvimento limpo e alterações climáticas» é um novo fórum que visa acelerar o desenvolvimento e a utilização de tecnologias energéticas mais limpas. Participam no fórum a Austrália, o Canadá, a China, a Índia, o Japão, a Coreia e os EUA. O objectivo consiste em alcançar, em conjunto com a economia, objectivos energéticos e ambientais de forma a intensificar um desenvolvimento económico e uma redução da pobreza sustentáveis. Neste contexto, a ênfase recai nos investimentos, no comércio e na transferência de tecnologia.