

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Dimensão Externa da Política Energética Europeia

(2009/C 182/02)

Relatora: **Ulla SIRKEINEN**

Na reunião plenária de 16 e 17 de Janeiro de 2008, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a

Dimensão Externa da Política Energética Europeia.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 11 de Dezembro de 2008, sendo relatora Ulla SIRKEINEN.

Na 450.ª reunião plenária de 14 e 15 de Janeiro de 2009 (sessão de 14 de Janeiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 181 votos a favor, 4 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações: Uma estratégia energética externa da UE

1.1 A energia está, desde há muito, no centro da política internacional. Os outros grandes actores da cena política mundial têm estratégias fortes, abertas ou ocultas, no que respeita à energia. A energia é muitas vezes usada como um instrumento, ou mesmo como uma arma, nas disputas internacionais.

— O CESE considera que a UE, sendo a mais forte unidade económica mundial, deve urgentemente assumir o seu papel no panorama energético internacional.

1.2 Os cidadãos europeus estão preocupados com a segurança do aprovisionamento energético, os preços elevados e voláteis da energia, as alterações climáticas e, de uma forma geral, com o desenvolvimento global não sustentado. O CESE considera que a UE necessita de uma estratégia energética externa ampla e claramente definida, de forma a responder às preocupações dos seus cidadãos e, em particular, de vontade e determinação para aplicá-la.

— O CESE propõe dois eixos fundamentais para uma política energética externa da UE:

— Garantir a segurança do aprovisionamento energético na Europa; e

— Adoptar uma política activa e responsável em matéria de energia e de clima.

1.3 Muitos dos elementos de uma tal estratégia já existem. A segurança energética foi incluída nas conclusões do Conselho Europeu de 15 e 16 de Outubro de 2008 ⁽¹⁾ e outras propostas foram apresentadas pela Comissão no quadro da segunda análise estratégica da política energética, de 13 de Novembro de 2008, a que o CESE regressará com mais pormenor num futuro parecer.

(1) Comunicação da Comissão: Segunda análise estratégica da política energética — Um Plano de acção da UE sobre segurança energética e solidariedade — SEC(2008) 2794, SEC(2008) 2795.

— O CESE considera que a UE necessita de uma estratégia relativa a uma política energética externa e um plano de acção prático, tomando em consideração, entre outras, as observações feitas neste parecer.

— O CESE reconhece a interdependência mútua entre fornecedores e utilizadores da energia, pelo que recomenda, em particular, a reciprocidade no acesso a redes e a condições de investimento, incluindo o acesso a investimentos a montante.

— Estão a ser desenvolvidos diversos projectos de oleodutos e gasodutos entre a Europa e a região do Cáucaso, a Ásia e a Rússia. Estes projectos são de enorme importância, mas a médio prazo poderão não ser suficientes para a Europa.

1.4 Até agora, a política energética da UE tem-se concentrado na criação de um mercado interno da energia, em particular da electricidade e do gás.

— O CESE apoia a perspectiva de que, para ser eficaz e dar bons resultados, uma estratégia externa baseia-se numa política interna comum clara e num mercado interno da energia eficiente.

— O CESE sublinha que as medidas de política energética interna podem reduzir de forma clara a dependência energética externa e aumentar a segurança do aprovisionamento, especialmente as medidas respeitantes à eficiência energética, à diversificação do cabaz energético e a investimentos suficientes em infra-estruturas, bem como medidas de prevenção de crises como os sistemas de alerta precoce, a partilha de informação, o armazenamento e a substituição.

1.5 A Europa tem simultaneamente a responsabilidade e o potencial para operar uma mudança profunda na cultura de consumo de energia — a terceira revolução industrial.

— A UE deve manter a liderança em política climática global e recorrer a todos os meios disponíveis para garantir um futuro melhor para as energias sustentáveis nos países em desenvolvimento.

1.6 Ao enfrentar os desafios energéticos a curto e a longo prazo, tanto dentro da UE como à escala mundial, será essencial o recurso a novas e melhores tecnologias.

- O CESE insta a UE, os Estados-Membros e as empresas a canalizarem recursos suficientes para a I&D e a inovação no domínio da energia, bem como para uma cooperação mundial mais integradora nesta matéria.

1.7 As disposições do Tratado de Lisboa sobre política energética e relações externas reforçarão as possibilidades de a União Europeia agir de forma concertada e ter um maior impacto no panorama internacional em matéria de política energética.

- O CESE recomenda que todas as partes responsáveis enviem todos os seus esforços no sentido de encontrarem uma solução para a entrada em vigor do Tratado de Lisboa o mais breve possível.

1.8 Importa, acima de tudo, que a UE actue realmente de forma concertada. A estratégia deve, portanto, assentar num entendimento claro dos diferentes papéis que cabem à União, aos Estados-Membros e aos agentes económicos.

1.8.1 No plano externo, puramente político, são os Estados-Membros quem detém o poder. No que respeita ao desafio de falar a uma só voz verificaram-se recentemente desenvolvimentos positivos, em particular nas relações com a Rússia.

- O CESE insta os Estados-Membros a actuarem de forma concertada em questões de política externa e a trabalharem no sentido de impedir que a energia seja utilizada como arma em disputas internacionais.

1.8.2 A UE tem uma política comercial comum, baseada em princípios uniformes. A Comissão é mandatada pelo Conselho para negociar acordos comerciais.

- O CESE recomenda que os mandatos para negociações multilaterais e bilaterais com países ou regiões sejam suficientemente ambiciosos mas exequíveis, de forma a obter resultados tangíveis em matérias relacionadas com a energia.

1.8.3 Os contratos de fornecimento e os relativos a infra-estruturas ou outros projectos são celebrados e executados por empresas. Os governos podem, em muitos casos, desempenhar um papel importante ou mesmo decisivo na negociação desses contratos.

- O CESE recomenda que, no contexto de negociações deste tipo, os representantes dos governos dos Estados-Membros exijam, como condição do seu apoio ao contrato, que o país terceiro em questão aplique determinadas regras nos seus mercados, como a reciprocidade, igualdade de tratamento, transparência e protecção dos investimentos, bem como o respeito pela lei e pelos direitos humanos, e que o Conselho defina um conjunto de princípios aplicáveis a todas as negociações de contratos de energia com países terceiros.

1.9 O objectivo de uma estratégia energética externa é responder às necessidades e preocupações das pessoas, tanto nas suas vidas privadas como profissionais.

- O CESE recomenda que os parceiros sociais, bem como as organizações ambientalistas e outros representantes da sociedade civil sejam ouvidos e envolvidos activamente na definição da estratégia energética externa. As suas capacidades para apoiarem o diálogo e as negociações internacionais deveriam ser exploradas a fundo.

1.10 A sociedade civil organizada e os conselhos económicos e sociais têm influência e, portanto, responsabilidade própria na definição de uma política energética externa da UE.

- O CESE apela a que as organizações da sociedade civil pressionem os governos nacionais e regionais no sentido de agirem de forma concertada ao nível comunitário relativamente a estas questões. A solidariedade entre os europeus deve ser colocada antes do interesse local ou nacional restrito, pois uma acção concertada tornará mais fácil a concretização dos objectivos de segurança energética e responsabilidade internacional.

1.11 O diálogo e as negociações sobre relações internacionais no domínio da energia decorrem em muitos fóruns diferentes devido à diversidade substancial e geopolítica da matéria. Um diálogo aberto abrangendo, tanto quanto possível, os vários aspectos da questão poderia contribuir para um mais amplo entendimento e um maior envolvimento dos interessados.

- A questão energética deveria ser incluída ou mantida como um dos pontos essenciais da ordem de trabalhos nas reuniões do CESE, bem como em mesas-redondas com os seus parceiros internacionais.

- O CESE antevê para si mesmo um papel na organização regular de amplos seminários sobre os aspectos externos da política energética da UE, em especial envolvendo igualmente organizações da sociedade civil de regiões e países terceiros. A audição organizada pelo grupo de estudo do CESE sobre a política energética externa em 1 de Outubro de 2008, em Bruxelas, já deu frutos.

2. Introdução

2.1 A energia tem estado no centro das preocupações políticas em todo o mundo. Os problemas políticos e mesmo militares que lhe estão obviamente associados deixam-no bem claro. O pano de fundo é a procura cada vez maior, principalmente nos países em desenvolvimento — na sequência da evolução positiva do nível de vida nesses países — e a provável escassez de alguns combustíveis fósseis. Além disso, o aprovisionamento de petróleo e de gás é marcado por uma forte dependência de um número reduzido de países produtores, sendo previsível que se concentre ainda mais no futuro.

2.2 A turbulência económica mundial está ligada aos preços da energia: há menos de dois anos o preço do petróleo e, um pouco mais tarde, o preço do gás começaram a crescer de forma acentuada, provocando a subida da inflação e problemas consideráveis aos consumidores e ao conjunto da sociedade. Actualmente o preço do petróleo caiu de forma dramática, o que por seu turno suscita preocupação quanto aos níveis de produção e à segurança do aprovisionamento. Apesar de voláteis, os preços da energia deverão subir novamente, devido ao equilíbrio do mercado e, especialmente, às medidas políticas para combater as alterações climáticas. Os grupos mais fracos da sociedade estão ameaçados pela pobreza energética.

2.3 Actualmente, a UE importa 53 % de toda a energia primária que consome. Em 2005, a dependência das importações foi de 40 % nos combustíveis sólidos, 56 % no gás e 82 % no petróleo. O cenário de base da Comissão, actualizado em 2007, prevê uma dependência global das importações de 67 % em 2030. De acordo com a segunda análise estratégica da política energética, prevê-se que em 2020, quando as políticas comunitárias para o clima e a energia tiverem sido completamente executadas, as importações de combustíveis fósseis se mantenham aproximadamente aos níveis actuais.

2.4 A UE importa da Rússia mais de 40 % do gás e um quarto do petróleo que consome, sendo que, especialmente no caso do gás, essa proporção tenderá a aumentar. A seguir a esse país, os maiores fornecedores de petróleo são o Médio Oriente e a Noruega e, no caso do gás, a Noruega e a Argélia. A dependência é mútua, pois os fornecedores da UE dependem da nossa procura. Isto é especialmente verdade no caso da Rússia, já que mais de metade das suas exportações de energia se destinam à UE.

2.5 Os elevados níveis de dependência das importações e a posição preponderante de alguns países fornecedores, cujas regras de mercado e normas políticas nem sempre coincidem com as vigentes no espaço europeu, colocaram a questão da segurança energética no centro das preocupações da UE. Algumas interrupções no abastecimento com origem na Rússia e as recentes operações militares na Geórgia tornaram a questão ainda mais premente.

2.6 A energia não é um sector homogéneo, tanto no que respeita à política energética externa como a outras políticas energéticas. O petróleo é utilizado sobretudo nos transportes e não pode ser facilmente substituído. A UE faz parte dos mercados mundiais do petróleo e tem, por isso, pouco espaço de manobra. Outras fontes de energia e tecnologias têm utilizações diversificadas e são, em grande medida, intermutáveis. O carvão e o urânio são negociados num mercado mundial aberto, mas o gás deve merecer especial atenção, devido ao rápido crescimento da procura, ao número limitado de fornecedores e suas características.

2.7 Nos últimos anos, a UE tomou diversas medidas tendentes a assegurar o aprovisionamento energético externo.

2.8 Recentemente, o Conselho Europeu de 15 e 16 de Outubro de 2008 solicitou à Comissão a apresentação de propostas ou iniciativas relevantes no domínio da segurança energética, identificando seis prioridades. A Comissão respondeu com a sua segunda análise estratégica da política energética. O CESE preparará um outro parecer pormenorizado sobre este documento e o correspondente pacote de propostas.

3. Factores internos da política energética externa da UE

3.1 São muitas as medidas políticas que, se forem aplicadas na UE e nos Estados-Membros, podem levar a uma menor dependência energética externa e a uma melhoria da segurança energética e, por conseguinte, a um reforço da posição da UE no quadro do desenvolvimento da sua política energética externa. Essas medidas foram exaustivamente analisadas noutros pareceres do CESE, pelo que apenas as referiremos sumariamente no presente documento.

3.2 O aumento da eficiência energética é a medida prioritária, uma vez que ela afecta a evolução da procura de energia e, por conseguinte, a dependência externa.

3.3 Conviria incrementar um cabaz energético equilibrado e a diversificação das fontes de energia para, em especial, fontes de energia autóctones e com baixas emissões de carbono, como a bioenergia, a energia eólica ou a energia nuclear.

3.4 No que respeita aos combustíveis fósseis, deve ser fomentada a melhoria da produção combinada de calor e electricidade de elevada eficiência, bem como das técnicas de captura e armazenagem de carbono.

3.5 A concorrência no mercado do gás deve ser aumentada através da instalação de novos terminais de GNL e de outras infra-estruturas.

3.6 Um mercado interno da energia que funcione bem promove a utilização eficiente dos recursos e oferece uma solução para eventuais problemas de aprovisionamento local ou regional. É necessário que haja investimento suficiente em infra-estruturas, bem como livre acesso às redes e a outras infra-estruturas. Uma interconexão eficiente exige a cooperação efectiva entre os reguladores da energia.

3.7 As ameaças à segurança do aprovisionamento exigem medidas específicas. Importa definir mecanismos de solidariedade efectiva e de detecção precoce que actuem conjuntamente em caso de crise energética e de perturbações no abastecimento. Na devida altura, o CESE divulgará o seu parecer sobre as recentes propostas da Comissão sobre estas questões.

3.8 O CESE manifesta o seu apoio expresso a medidas eficientes que permitam ligar áreas isoladas da União, especialmente nos Estados Bálticos, ao mercado comum da energia e garantam um aprovisionamento de energia suficiente e diversificado.

4. Observações do CESE sobre uma política energética externa da UE

4.1 O CESE estabelece dois eixos fundamentais de uma política energética externa:

- segurança do aprovisionamento energético da UE; e
- uma política activa e responsável em matéria de energia e de clima.

4.2 Essas políticas devem apresentar duas vertentes, o curto e o longo prazo. A curto prazo, é necessário aumentar o aprovisionamento de energia e, simultaneamente, tomar todas as medidas possíveis para diminuir a procura, já que a substituição em larga escala das fontes de energia e das infra-estruturas utilizadas é demorada. A longo prazo, quando os investimentos na investigação e nas novas tecnologias derem os seus frutos, a procura de energia pode ser ainda mais reduzida e, em particular, as fontes de energia limitadas ou que causem problemas poderão mesmo ser substituídas por outras fontes alternativas.

4.3 Entretanto, o CESE prevê que as políticas relativas às alterações climáticas modificarão profundamente o panorama energético, com duas consequências: subida dos preços e redução da dependência dos combustíveis fósseis.

4.4 O recurso a novas tecnologias é a melhor forma de aumentar o uso de energia e substituir as fontes de energia problemáticas. A Europa encontra-se na vanguarda das políticas em matéria de energia e clima, pelo que deve aproveitar a oportunidade, desenvolver a tecnologia necessária, ajudar outros países a resolverem os seus problemas e criar novos empregos. Para isso, é necessário já hoje investir suficientemente na investigação energética e no desenvolvimento das tecnologias.

5. Segurança do aprovisionamento energético da UE

5.1 A UE empreendeu diversos esforços a nível bilateral e multilateral no sentido de estender as suas regras e respectiva aplicação ao resto do mundo, em particular aos seus parceiros energéticos. Até ao momento, o êxito tem sido reduzido. São necessárias medidas mais vigorosas.

5.2 É urgente assegurar a reciprocidade nas condições de investimento. Muitos países produtores de energia precisam de investimento estrangeiro para desenvolverem as suas fontes de energia e as suas infra-estruturas, mas não o captarão enquanto não existirem regras ou se estas não forem claras ou não forem aplicadas de forma sistemática. As disposições da Carta da Energia devem ser mantidas e os futuros tratados bilaterais sobre energia devem adoptar abordagens semelhantes.

5.3 O mesmo se pode dizer de outros aspectos da regulamentação, como sejam a igualdade de tratamento, a liberdade contratual, o respeito pelo contrato e o acesso às infra-estruturas de trânsito.

5.4 A UE deve exigir e defender activamente o direito e a possibilidade de empresas europeias investirem a montante no desenvolvimento de fontes de energia e em infra-estruturas.

5.5 A Europa necessita de segurança no aprovisionamento, mas os nossos fornecedores, em particular a Rússia, fazem notar que, para avançar com os investimentos necessários, precisam de segurança na procura. Os contratos a longo prazo são muitas vezes indispensáveis para apoiar o desenvolvimento de infra-estruturas em grande escala. Para haver mais equilíbrio entre as partes, esses contratos devem ter âmbito europeu. Para isso, seriam necessárias a partilha de informações entre os Estados-Membros e uma cooperação mais estreita com os intervenientes no mercado.

5.6 O Plano de Interconexões Prioritárias da UE abrange alguns grandes projectos de interconexão, incluindo um de conexão externa — o gasoduto Nabucco, entre a região do mar Cáspio e a Europa Central. Estes projectos são extremamente importantes, mas, a médio prazo, podem revelar-se insuficientes para a Europa.

5.7 A ligação da UE ao Cáucaso e à Ásia Central pode necessitar de vários novos gasodutos, para além do previsto no projecto Nabucco. A UE deve apresentar propostas de coordenação de projectos regionais de grande envergadura e tentar captar investimento público e privado.

5.8 O CESE regista as seis medidas prioritárias para as infra-estruturas propostas pela Comissão na segunda análise estratégica da política energética. O Comité pronunciar-se-á sobre essas propostas e sobre o Livro Verde «Para uma Rede Europeia de Energia Segura, Sustentável e Competitiva»⁽²⁾.

5.9 É necessário aprofundar o diálogo com a OPEP e o Conselho de Cooperação do Golfo e aplicar integralmente os acordos com o Azerbaijão e o Cazaquistão. É importante reforçar os laços com produtores da Ásia Central, como o Turquemenistão e o Usbequistão, a fim de facilitar o transporte de recursos energéticos da região do mar Cáspio para a UE.

5.10 A importância de África enquanto fornecedor de energia aumentou significativamente. A parceria desenvolvida com esse continente tem de ser muito ampla e incluir um apoio equilibrado ao desenvolvimento sustentável das economias dos produtores africanos de petróleo e de gás.

5.11 A cooperação na região do Mediterrâneo, que está em franco desenvolvimento, tem um papel importante a desempenhar, pois abrange diferentes aspectos da energia: produção, trânsito e consumo.

5.12 A Dimensão Setentrional será cada vez mais importante. A política energética externa da UE deve dar maior prioridade aos campos de petróleo e de gás do oceano Ártico e à cooperação na região setentrional. Por sua vez, a cooperação na região do mar Báltico abrange principalmente países utilizadores e de trânsito de energia, para os quais a ligação à Rússia é um aspecto fundamental.

5.13 No que respeita à Rússia, o objectivo deve ser a conclusão de um acordo-quadro sólido e global, baseado nos princípios da igualdade, do entendimento mútuo e da reciprocidade. A Rússia deve autorizar o trânsito de gás através da sua rede e o investimento de empresas europeias no desenvolvimento das suas redes e fontes energéticas. Deve agir de modo a dissipar as dúvidas acerca da sua credibilidade enquanto fornecedor de energia, e os seus parceiros europeus têm de respeitar os contratos celebrados e os compromissos assumidos.

5.14 A UE deve também desenvolver a cooperação com outros utilizadores de energia, tanto no âmbito da Agência Internacional de Energia como fora dela.

(2) Livro Verde «Para uma Rede Europeia de Energia Segura, Sustentável e Competitiva» (COM(2008) 782 final).

6. Uma política mundial activa e responsável em matéria de energia e de clima

6.1 A actual cultura de consumo de energia surgiu na Europa e nos Estados Unidos durante a primeira revolução industrial. Na tentativa de melhorar o seu nível de vida, muitos dos países em desenvolvimento estão actualmente a atravessar a fase em que a Europa se encontrava há algumas décadas. Isto traduz-se num rápido aumento do consumo de energia nesses países, o que é um direito seu e é necessário para a segurança mundial e o desenvolvimento pacífico. Actualmente, a Europa tem não só a responsabilidade mas também o potencial para induzir uma mudança profunda na cultura de consumo de energia — a terceira revolução industrial.

6.2 Nos países em desenvolvimento de todo o mundo, cerca de 2 mil milhões de pessoas não têm acesso à electricidade e têm de recorrer à madeira, ao estrume e a resíduos agrícolas, o que tornou a poluição do ar no interior das habitações uma das dez principais causas de morte prematura no mundo. O acesso destas pessoas a uma rede de electricidade e à capacidade de produção é uma das maiores tarefas que o mundo tem que enfrentar. Implica investimentos enormes e um grande aumento do consumo mundial de energia. De qualquer modo, esses investimentos têm de ser feitos, de modo a garantir a todas as pessoas condições de vida humanas e dignas e a possibilidade de terem um nível de vida mais elevado.

6.3 A UE ocupa legitimamente uma posição de liderança nas políticas relativas ao clima. O objectivo prioritário nesse domínio deve ser o de alcançar um efectivo acordo internacional que abranja todos os países, uma vez que os efeitos do aquecimento global e do aumento das emissões de gases com efeito de estufa se farão sentir com mais intensidade fora da Europa. A conferência sobre o clima a realizar em Copenhaga, em Dezembro de 2009, será o marco fundamental nas negociações a nível global, e a UE deve empenhar-se tanto quanto possível nessa conferência. De outro modo, corre-se o risco de as medidas unilaterais

adoptadas pela UE se tornarem um fardo insustentável para a economia comunitária.

6.4 A UE desenvolveu e continua a desenvolver instrumentos que permitirão atenuar as alterações climáticas — tecnologias relativas a energias renováveis e a outras energias com baixas emissões de carbono, e tecnologias de eficiência energética. Essas tecnologias devem ser efectivamente disseminadas a nível mundial. Daí resultaria também um acréscimo da procura de conhecimentos e produtos europeus, proporcionando a criação de novos postos de trabalho.

6.5 O CESE apoia firmemente a ideia de um acordo internacional sobre eficiência energética entre os países que mais energia consomem (Estados Unidos, Canadá, Japão, Austrália, Índia e China). O fórum que foi acordado na reunião do G8 no Japão, em Julho de 2008, representa um passo nesse sentido. Mas é necessário que todos esses grandes consumidores participem efectivamente no acordo e se disponham a contribuir de forma equitativa. Para além de promover políticas de eficiência energética e o desenvolvimento e divulgação de tecnologias e energias renováveis, o acordo deveria ainda proibir os preços duplos, ou seja, os preços subsidiados da energia para os consumidores nacionais, que propiciam um considerável desperdício de energia.

6.6 A UE deve também contribuir efectivamente para a eficiência energética nos países em desenvolvimento. Convém evitar investimentos na produção e no consumo com elevada utilização de energia. As políticas de desenvolvimento da UE devem ser orientadas de modo a servir melhor este objectivo.

6.7 O apoio à educação e à formação deve assumir um papel preponderante no conjunto dos instrumentos de cooperação energética com os países em desenvolvimento.

6.8 O CESE sublinha que a cooperação, em particular com países em desenvolvimento, deve ter sempre em conta o objectivo do desenvolvimento sustentável desses países, incluindo o aperfeiçoamento das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos.

Bruxelas, 14 de Janeiro de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI
