

O regime jurídico dos biocombustíveis na União Europeia

Carla Amado Gomes

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

1. Introdução: o renovado interesse pelas energias renováveis; **2.** O tardio interesse da Comunidade Europeia pela energia; **2.1.** A filiação ambiental das medidas comunitárias relativas às energias renováveis; **2.2.** A Directiva 2003/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Maio; **2.3.** E depois da Directiva *Biocombustíveis*?

1. A energia — "capacidade de produzir trabalho", segundo a definição do Dicionário da Academia das Ciências — é um fenómeno essencial ao desenvolvimento de qualquer sociedade. Desde muito cedo o Homem procurou retirar da Natureza utilidades não meramente lúdicas ou puramente vivenciais, explorando as características de certos recursos com vista a alcançar resultados poupando esforço humano: a moagem de cereais a partir da força motriz das pás de moinhos ou das pás de noras; o aquecimento de água a partir do calor da luz solar; a produção de calor a partir da queima de resíduos orgânicos (biomassa)¹.

Se é incontestável que os combustíveis fósseis tiveram um papel decisivo no grande salto tecnológico ocorrido com a Revolução Industrial do século XIX, a "Revolução ecológica" do final do século XX despertou os Estados e operadores económicos para a necessidade de apostar em fontes de energia renováveis, em complemento ou mesmo substituição das fontes que até então detinham o protagonismo². Não foi apenas o receio da interrupção do abastecimento de petróleo, desencadeado pela crise de 1973, mas sobretudo a consciência, sedimentada em estudos científicos, da finitude das reservas petrolíferas, que levou os Estados a começar a procurar outras fontes de produção de energia³.

A súbita percepção da centralidade da questão energética prende-se, em grande medida, com a tentativa de encontrar alternativas (aos combustíveis

¹ Para uma descrição da evolução do aproveitamento de fontes de energia renováveis, E. DOMINGO LÓPEZ, **Régimen jurídico de las energias renovables y la cogeneración eléctrica**, Madrid, 2000, pp. 30 segs

² Para uma descrição das principais fontes de energia renovável, v. Jacques VERNIER, **Les énergies renouvelables**, Paris, 1997, *passim*; R. LYSTER e A. BRADBROOK, **Energy Law and the environment**, Sidney, 2000, pp. 16 segs.

³ O consumo mundial de energia nos últimos anos aumenta a um ritmo de 1,6%/ano, o crescimento da economia chinesa é de 3,7% e o da economia indiana de 3,2% — o que aponta para um quadro de consumo de energias fósseis muito acima das capacidades que actualmente se conhecem — cfr. ARINO & ASOCIADOS, **Energía en España y desafío europeo**, Granada, 2006, p. 41.

fósseis) e forjar soluções de independência dos Estados face aos factores exógenos de grande volatilidade. A dimensão ecológica da questão energética não se afigura, todavia, despicienda: urge reduzir as emissões de dióxido de carbono para a atmosfera, cujas implicações relativamente ao aquecimento global do planeta são genericamente aceites.

A análise do físico norte-americano LOVINS na sua obra de 1977, *The energetic controversy*, revelou-se profética. O Autor propunha duas abordagens possíveis para ultrapassar a crise energética adivinhada em 1973: *the hard way*, com recurso incontroado aos combustíveis fósseis e à energia nuclear, e *the soft way*, com aproveitamento racional dos recursos energéticos, *maxime* das fontes de energia renovável. Elas estão, actualmente, no centro das atenções de políticos, economistas e ambientalistas, desde logo no plano internacional. A dimensão transfronteiriça de certos recursos energéticos — a água dos rios internacionais; as ondas — e a obrigação de prevenção de riscos em pessoas e bens de Estados vizinhos (firmada na decisão arbitral *Trail Smelter*, de 1938/41 e consignada nos princípios 21 da Declaração de Estocolmo e 2 da Declaração do Rio) forçam os Estados à cooperação internacional no domínio da energia em geral, e das energias renováveis em particular⁴.

Logo na Declaração de Estocolmo, de 1972, os Estados afirmaram, no princípio 3, que "A capacidade do Globo de produzir recursos renováveis essenciais deve ser mantida e, sempre que praticável, restaurada ou melhorada". Na Declaração do Rio, vinte anos depois, o princípio 7 enfatizava a necessidade de cooperação internacional no sentido da conservação, protecção e restauração da qualidade dos ecossistemas terrestres, segundo um princípio de "responsabilidades comuns mas diferenciadas", de acordo com o nível de desenvolvimento dos Estados. O *Plano de Acção para a Energia*, forjado na Cimeira de Joanesburgo, em 2002, tentou colmatar a lacuna da Agenda 21 — que não se referia ao tema —, apelando ao concerto dos Estados no sentido da promoção da acessibilidade às fontes de energia, da eficiência energética e das energias renováveis, entre outros objectivos. No documento final da Cimeira (Plano de Implementação), o ponto 19 enuncia uma lista de medidas de acção no domínio da energia, algumas concretamente em sede de energias renováveis. Mas foi seguramente o Protocolo de Quioto (assinado em

⁴ Cfr. R. LYSTER e A. BRADBROOK, **Energy Law...**, *cit.*, pp. 38 segs.

1997; em vigor desde 2005)⁵ que impulsionou o tema da produção de energia a partir de fontes renováveis, em virtude do imperativo de redução da utilização de combustíveis fósseis.

Em Junho de 2004 realizou-se em Bona a *Conferência Internacional sobre as Energias Renováveis*, que contou com a participação de cerca de 3000 pessoas, e na qual estiveram representados oficialmente 154 Estados. Mau grado as tentativas nesse sentido, não se alcançou consenso quanto à fixação de um índice de produção de energia a partir de fontes renováveis no plano global⁶. Na Declaração política final, os Estados acentuaram a necessidade de promoção da investigação científica e do financiamento de projectos de produção de energia a partir de recursos renováveis, especialmente determinantes no contexto da promoção do combate à pobreza e ao subdesenvolvimento⁷.

2. Curiosamente, do Tratado de Roma não constou, durante décadas, qualquer referência à produção de energia e ainda hoje se não apresenta consensual a base jurídica de implementação de uma política energética comum europeia.

Numa Comunidade essencialmente económica, como era aquela que saiu do desenho original do Tratado assinado em Roma em 1957, a ausência de

⁵ O protocolo de Quioto entrou em vigor em Fevereiro de 2005, após a ratificação da Rússia. Celebrado no âmbito da Convenção-Quadro da ONU para as alterações climáticas (1994), o Protocolo (assinado em Quioto em 1997) tem por objectivo reduzir, até 2012, as emissões de gases com efeito de estufa para a atmosfera em 5% (para muitos Estados, este corte significa, na prática, uma redução de “30% from business-as-usual scenarios” — F. YAMIN, **The Kyoto protocol: origins, assessment and future challenges**, in *RECIEL*, 1998/2, pp. 113 segs, 113), sendo que a União Europeia se comprometeu a alcançar a meta dos 8%. Com a entrada em vigor do Protocolo, a União Europeia conseguiu implementar um projecto que vinha maturando desde 2000: o mercado de emissões poluentes, figura importada do *Clean Air Act* norte-americano de 1990. A aprovação da directiva 2003/87/CE, do Conselho e do Parlamento, de 13 de Outubro criou as condições para a transacção de quotas de poluição (circunscritas a seis tipos de gases — causadores do efeito de estufa: dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorcarbonetos, perfluorcarbonetos e hexafluoreto de enxofre).

⁶ Um objectivo de 20/25% de produção de energia a partir de fontes renováveis até 2020 foi avançado por diversos sectores no seio da União Europeia, mas a Comissão Europeia preferiu não se comprometer de imediato, tendo emitido uma comunicação no sentido da discussão do tema nos dois anos seguintes (actualmente o objectivo está fixado em 20%). Vários Estados da América Latina haviam também acordado num *plafond* de 10% até 2010, mas uma alteração da política energética brasileira não permitiu levar este objectivo até à Conferência. A China, no entanto, propôs o objectivo de produção de 10% de energia a partir de fontes renováveis até 2010.

⁷ Sobre a necessidade de cooperação internacional no domínio da energia, ARINO & ASOCIADOS, **Energía en España...**, *cit.*, pp. 44 segs.

referência à energia só não se afigura paradoxal porque, na época, as preocupações com o aproveitamento racional dos recursos energéticos (ainda) não se colocavam. Tendo em consideração a relação umbilical entre energia, produção de bens e circulação de mercadorias, a lacuna só se compreende num período de energia barata, tendencialmente inesgotável e, sobretudo, por apelo a um critério de soberania dos Estados relativamente ao aproveitamento dos recursos naturais em territórios sob sua jurisdição.

Tal défice não constituiu, todavia, impedimento a que as instituições comunitárias adoptassem medidas no capítulo da energia: vejam-se a Directiva 68/414/CEE, de 20 de Dezembro, do Conselho (sobre obrigação de constituição de stocks de petróleo) — antecedida, no plano informal, pela constituição de um grupo de trabalho do Parlamento Europeu que elaborou um *Memorando da política energética*, em 1962, e pela celebração de um Acordo entre os seis Estados-membros no sentido de manter consultas permanentes em questões de política energética, datado de 1964 —, e as Resoluções do Conselho de 17 de Setembro de 1974, e de 13 de Fevereiro de 1975, relativas à estratégia energética da Comunidade, ambas propulsionadas pela crise petrolífera de 1973⁸.

A Comunidade, na verdade, foi fazendo prosa sem o saber — *rectius*, intervindo em questões energéticas sem base jurídica expressa⁹. Estes e outros actos que, apesar de esparsos, apontam para um envolvimento da Comunidade na problemática da energia, foram adoptados com base na conjugação dos artigos 2, 100 (hoje 94) e 235 (hoje 308) do TR, ou seja, apelando à interferência da gestão dos recursos energéticos com a qualidade de vida das populações e o desenvolvimento económico, com o estabelecimento do mercado interno, e com a necessidade de assegurar a liberdade de circulação da energia enquanto bem cuja produção e distribuição deve obedecer a regras de sã concorrência — sempre por unanimidade, conforme exige o artigo 308. Mas se esta cobertura jurídica se justificava até 1986¹⁰,

⁸ Para mais desenvolvimentos, v. E. DOMINGO LÓPEZ, **Régimen jurídico...**, *cit.*, pp. 53 segs.

⁹ Recorrendo a esta imagem literária, G. VANDERSANDEN, **Commentaire Mégret. Le droit de la CE**, Vol. 8, Bruxelas, 1996, p. 307 (o Comentário tem um capítulo dedicado à energia, a págs 305 segs, e um capítulo sobre as interacções entre energia e ambiente, a págs 375 segs).

¹⁰ Recorde-se que foi neste contexto que o Conselho aprovou a Resolução de 16 de Setembro de 1986, relativa à fixação de objectivos de política energética europeia para 1995 e à necessária convergência das políticas dos Estados-membros para a sua consecução. Esta Resolução fracassou, na medida em que a Comunidade não detinha

representando uma forma de contornar uma aparente lacuna, a primeira revisão dos Tratados teria sido o momento para pôr fim a esta solução de "último recurso" — o que não aconteceu.

O Acto Único Europeu, em vigor desde Janeiro de 1987, continuou a silenciar qualquer referência à questão energética. Mais: na Declaração da Acta final relativa ao artigo 130R (disposição nova em matéria de ambiente), os Estados fizeram questão de enfatizar que "a acção da Comunidade no âmbito do meio ambiente não deverá interferir com a política nacional de exploração dos recursos energéticos" — o que atesta bem a "reserva de soberania" a que os Estados-membros desejaram submeter tal domínio¹¹. Esta atitude não se alterou substancialmente com o Tratado da União Europeia, de 1992 (em vigor desde 1993), apesar de este ter introduzido a locução "energia" nos objectivos da Comunidade, no artigo 3/u) do TR. Na verdade, na Conferência Intergovernamental de Roma de 1990, que precedeu a assinatura do Tratado de Maastricht, os Estados recusaram uma proposta da Comissão no sentido de acrescentar ao TR quatro artigos relativos a uma "política energética comum" — a inserção da "energia" (juntamente com a protecção civil e o turismo) no artigo 3/u) foi o que restou da iniciativa...

Em 1996, a Comissão voltou à carga com a sugestão de introdução de um capítulo sobre energia no TR, que clarificaria o sentido e limites da intervenção comunitária na matéria. Fê-lo através de uma comunicação que ficou conhecida como *Livro verde da energia*¹², no qual venceu a necessidade de estabelecer bases jurídicas precisas sobre uma política energética comunitária que vise garantir a segurança do abastecimento, o aumento da qualidade da distribuição, o embaratecimento da energia e o respeito pelo ambiente. O eco que esta tomada de posição teve no Tratado de Amesterdão, em vigor desde 1998, foi mínimo: a questão foi, uma vez mais, ignorada. Contudo, a ligação entre ambiente e energia — *maxime*, fontes de energia renovável — permitiu estabelecer um arrimo mais sólido para a intervenção comunitária na matéria. A alteração a que foi sujeito o artigo 175/2/c) do TR é prova disso.

os instrumentos de condicionamento das escolhas energéticas dos Estados — cfr. G. VANDERSANDEN, **Commentaire Mégret**, *cit.*, p. 307.

¹¹ Alertando, de forma premonitória, para as intersecções inevitáveis entre protecção do ambiente e energia que se seguiriam ao Acto Único, L. HANCHER, **Energy and the environment: striking a balance?**, in *CMLR*, 1989, pp. 475 segs.

¹² COM (94) 659 final, de 10 de Janeiro de 1995.

2.1. A ausência de base jurídica específica para o desenvolvimento de uma política comunitária de energia não foi impedimento, como vimos, a que a Comunidade interviesse — fragmentariamente, é certo — em questões energéticas. O apelo à harmonização legislativa tendente ao estabelecimento e consolidação do mercado interno, pela via do artigo 100A (actual 95) e, residualmente, do artigo 308, bastou como fundamento da adopção de diversos programas comunitários em sede de eficácia do uso da electricidade (PACE), de incremento da eficiência energética (SAVE) ou de promoção das tecnologias energéticas europeias (THERMIE)¹³. A aprovação do Programa ALTENER I¹⁴, com vista ao fomento da utilização de fontes de energia renovável, baseia-se igualmente no artigo 308 do TR.

Se até à revisão operada pelo Tratado de Amesterdão pairava sobre o Direito Comunitário um silêncio eloquente sobre a questão energética, da terceira revisão dos Tratados resultou uma alteração que, conquanto "disfarçada" no contexto da política ambiental, se pode revelar crucial para o estabelecimento de uma base de intervenção sólida no domínio da energia — pelo menos sempre que estiver em causa a salvaguarda de objectivos de protecção ambiental. Note-se que na redacção original do artigo 175/2/c) (anterior 130S) se lia que a Comunidade deveria respeitar as escolhas dos Estados-membros relativas às suas fontes de abastecimento energético. Ora, o Tratado de Amesterdão deu à disposição o seu conteúdo actual, que reza como segue:

"Em derrogação do processo de decisão previsto no n.º 1 [procedimento de co-decisão: artigo 251] e sem prejuízo do disposto no artigo 95, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, adoptará: (...) c) As medidas que afectem consideravelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético".

Esta alteração denota a estreita relação entre a protecção do ambiente e as opções em sede de política energética, as quais, sempre que possam intersectar os objectivos da política ambiental comunitária, serão passíveis de correcção. Recorde-se que, nos termos do artigo 174/1 do TR, os objectivos da política da Comunidade no domínio do ambiente são: a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente; a protecção da saúde das

¹³ Decisão 89/364/CEE, do Conselho, de 5 de Junho de 1989; Decisão 91/565/CEE do Conselho, de 29 de Outubro de 1991; e Regulamento 2008/90, do Conselho, de 29 de Junho, respectivamente.

¹⁴ Decisão 93/500/CEE, do Conselho, de 13 de Setembro.

peças; a utilização prudente e racional dos recursos naturais; e, a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente. Como observa DOMINGO LÓPEZ, "o aumento da utilização de energias renováveis implica uma estabilização das emissões de CO², o que contribuirá para a consecução dos dois primeiros objectivos da política ambiental comunitária; quanto ao terceiro objectivo, é indubitável a necessidade de aproveitamento das fontes de energia renovável como medida tendente à utilização racional e prudente dos recursos naturais"¹⁵. A aliança entre redução de emissões de gases com efeito de estufa e promoção das energias renováveis está também bem patente no *Livro Verde* da Comissão de 2006¹⁶, onde a Comissão se vincula a elaborar um roteiro das energias renováveis com vista à minimização da dependência petrolífera por parte dos Estados-membros.

A alusão a esta matéria no artigo 175 é prova de que os Estados-membros aceitaram abdicar do dogma da "soberania energética", pelo menos sempre que estiver em causa a protecção do ambiente. Note-se que a unanimidade é apenas necessária nas hipóteses previstas no n.º 2, onde se incluem as decisões que possam afectar "consideravelmente" as escolhas energéticas dos Estados-membros. Para outro tipo de situações, menos "agressivas", valerá a base habilitante do n.º 1, ao abrigo da qual, de resto, foram aprovadas as Directivas 2001/77/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Setembro de 2001 (relativa à promoção de electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no mercado interno da electricidade), e 2003/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Maio de 2003 (relativa à promoção da utilização de biocombustíveis ou de outros combustíveis renováveis nos transportes).

Com o Tratado de Lisboa, se a sua ratificação por todos os Estados-membros se vier a verificar, o Tratado de Roma – que então passará a chamar-se Tratado sobre o funcionamento da União Europeia – incluirá um Título XX dedicado à energia. O novo artigo 176-A entrelaça expressamente política energética e "preservação e melhoria do ambiente", contando-se entre os objectivos estabelecidos no n.º 1 o de "promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e

¹⁵ E. DOMINGO LÓPEZ, **Régimen jurídico...**, cit., p. 67.

¹⁶ COM (2006) 105 final, de 8 de Março de 2006: *Estratégia europeia para uma energia europeia sustentável, competitiva e segura*.

renováveis”. O procedimento de decisão com vista à consecução dos objectivos do n.º 1 será o ordinário (o que actualmente corresponde ao de co-decisão), sendo certo que o §2.º do n.º 2 do preceito ressalva o direito de os Estados determinarem “as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes energéticas e a estrutura geral do seu aprovisionamento”, em estrita (e expressa) articulação com o artigo 175/2/c) *supra* citado¹⁷.

2.2. A Directiva 2003/30/CE assume-se na linha da estratégia gizada no Conselho Europeu de Gotemburgo, de 15 e 16 de Junho de 2001, tendente à adopção de medidas de promoção do desenvolvimento sustentável, entre as quais o incremento da utilização de biocombustíveis. O fomento do uso destes carburantes é susceptível de reduzir muito sensivelmente o nível de emissões de CO₂, objectivo com que a Comunidade se encontra comprometida.

Conforme se afirma no Considerando 4 da Directiva, "O sector dos transportes é responsável por mais de 30% do consumo final de energia na Comunidade e encontra-se em expansão, tendência que, tal como acontece com as emissões de dióxido de carbono, deverá acentuar-se". Ora, "Uma utilização mais intensa de biocombustíveis nos transportes faz parte do pacote de medidas necessárias para dar cumprimento ao protocolo de Quioto e de qualquer pacote de políticas para o cumprimento de novos compromissos nesta matéria", complementa o Considerando 6.

Os biocombustíveis são indicados pela Directiva de forma não exaustiva no artigo 2.º, que enuncia variados tipos do género definido em geral como "o combustível líquido ou gasoso para transportes produzido a partir de biomassa" [n.º 1, al. a)] — desde o bioetanol ao biodiesel, passando pelo óleo vegetal puro produzido a partir de plantas oleaginosas. A Directiva apela à promoção da investigação e desenvolvimento tecnológico neste domínio, com vista à descoberta de cada vez mais alternativas energéticas deste teor, bem como à aferição dos seus impactos, positivos e negativos, no volume de emissões para a atmosfera (Considerando 24). Exorta também à criação de incentivos fiscais e outro tipo de apoios mobilizadores da produção de biocombustíveis (Considerando 19).

¹⁷ Para mais desenvolvimentos sobre o quadro comunitário relativo às energias renováveis, veja-se Carla AMADO GOMES, **O regime jurídico da produção de electricidade a partir de fontes de energia renováveis: aspectos gerais**, in *Textos dispersos de Direito do Ambiente (e matérias relacionadas)*, Lisboa, 2008, pp. 165 segs., 185 segs.

Entre os princípios que norteiam o legislador comunitário, destacam-se os seguintes:

- i.) respeito pelas normas técnicas e elaboração de normas de qualidade adaptadas às características dos biocombustíveis;
- ii.) respeito pelos valores ambientais, que obriga à avaliação do impacto ambiental e sócio-económico da introdução deste tipo de combustíveis no mercado;
- iii.) comercialização sujeita à comprovação da viabilidade e da competitividade de cada biocombustível;
- iv.) promoção da investigação e do desenvolvimento tecnológico.

No que concerne à regulação contida na Directiva, releváramos três pontos:

- i.) a obrigação de colocação nos mercados de uma proporção mínima de biocombustíveis e outros combustíveis renováveis, por parte dos Estados-membros (artigo 3º/1);
- ii.) a avaliação de impactos ambientais dos biocombustíveis introduzidos, dando prioridade aos que revelarem a melhor relação custo/eficácia, sem deixar de atentar nas vertentes competitividade e segurança de abastecimento (artigo 3º/4);
- iii.) a imposição de rotulagem específica nos postos de venda, sempre que a percentagem de biocombustível misturada com derivados do petróleo exceder um determinado nível (artigo 3º/5).

A Directiva fixa ainda obrigações de comunicação do cumprimento das medidas nela previstas dos Estados-membros à Comissão, bem como incumbe esta da elaboração de relatórios bianuais de avaliação dos progressos registados na utilização de biocombustíveis, a apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A directiva indica como prazo de transposição 31 de Dezembro de 2004.

2.3. A Directiva *Biocombustíveis* fixa, como “valores de referência”, uma quota de mercado de 2% para os biocombustíveis em 2005, e de 5,75% em 2010. A Comissão constatou que a quota não foi ainda além dos 1,4% na generalidade dos Estados membros. Na *Estratégia da União Europeia no domínio dos biocombustíveis*¹⁸, a Comissão reconhece que os transportes continuam a ser responsáveis por 1/5 das emissões de gases com efeito de estufa, urgindo encontrar formas de reduzir este impacto, e insistindo na percentagem de 5,75% em 2010¹⁹. Para tal, deve ponderar-se a revisão da Directiva em torno dos sete eixos políticos delineados pela Comunicação da Comissão:

¹⁸ COM(2006) 34 final, de 8 de Fevereiro de 2006: *Estratégia da União Europeia no domínio dos biocombustíveis*.

¹⁹ Ver o Livro Branco “A política Europeia de transportes no horizonte 2010”, COM(2001) 370 final.

- i.) Estimular a procura de biocombustíveis, nomeadamente os de segunda geração, produzidos a partir de biomassa;
- ii.) Aproveitar os benefícios ambientais, prevendo que a utilização de biocombustíveis possa contar para os objectivos de redução das emissões de CO² pelos parques automóveis. Realce-se que a combinação de biocombustíveis com combustíveis fósseis traz problemas técnicos e ambientais, regulados na Directiva “Qualidade dos Combustíveis”²⁰, na qual se estabelecem limites aplicáveis à percentagem de etanol, éter e outros produtos oxigenado na gasolina;
- iii.) Desenvolver a produção e distribuição dos biocombustíveis através do apoio proporcionado pelo Fundo de Coesão, especialmente no que toca à conversão da biomassa, elegendo-a em objectivo da política de coesão e de incentivo ao desenvolvimento rural;
- iv.) Promover a oferta de matérias-primas, potenciando efeitos da reforma da PAC de 2003, que inclui uma ajuda especial às culturas energéticas (concessão de um prévio de 45,00/ha, com uma superfície máxima garantida de 1,5 milhões de hectares como tecto orçamental);
- v.) Melhorar as oportunidades comerciais, sem prejudicar nem os interesses dos produtores dos Estados-membros, nem dos parceiros comerciais da União Europeia. Para tanto, a Comissão procurará prosseguir negociações equilibradas com os países produtores de etanol. No que respeita aos fluxos comerciais actuais, a Comissão manterá condições de acesso do bioetanol importado ao mercado que não sejam menos favoráveis do que as previstas nos acordos comerciais actualmente em vigor;
- vi.) Apoiar os países em desenvolvimento, através de programas de acção que estimulem a produção de biocombustíveis pelos países menos desenvolvidos como forma de desenvolvimento limpo e de erradicação da pobreza nas zonas rurais, por força da criação de emprego e do rejuvenescimento do sector agrícola;
- vii.) Apoiar a investigação e o desenvolvimento, quer através de iniciativas lideradas pelo sector privado (Plataforma Tecnológica dos Biocombustíveis, promovida pelo sector industrial), quer através da estrutura de financiamento comunitária. A proposta de 7.º Programa-Quadro (2007–2013) prioriza a investigação no domínio dos biocombustíveis, apostando no reforço da competitividade da indústria europeia nesse sector. No quadro do *Programa Específico “Cooperação”* as actividades de investigação concentrar-se-ão, por um lado, no tema da “Energia”, com vista ao estudo de técnicas de diminuição do custo unitário dos combustíveis através do aperfeiçoamento das tecnologias convencionais e do desenvolvimento de biocombustíveis de segunda geração e, por outro lado, no tema da “Alimentação, agricultura e biotecnologia”, que fará uso das ciências da vida e da biotecnologia para melhorar os sistemas de produção de biomassa. O conceito de biorrefinaria, que visa a utilização integral da biomassa e a optimização da relação custo-eficácia dos produtos finais, constituirá um elemento central de ambas as rubricas.

²⁰ Directiva 98/70/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1998, relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 2003/17/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Março de 2003.

No *Roteiro de Energia Renovável*²¹ elaborado pela Comissão a pedido do Conselho, em 2007, concluiu-se que os biocombustíveis contribuiriam para resolver o problema do aprovisionamento de combustíveis fósseis na União Europeia, que se prevê gradualmente reduzido, em virtude da alta dos preços e da escassez progressiva destes:

“A fim de examinar o possível desenvolvimento de cada um dos sectores energéticos, foram estudados três cenários, cada um com uma quota global de energias renováveis de 20% em 2020, mas com uma repartição diferente entre sectores:

1. O cenário PRIMES de "elevado nível de energias renováveis e de eficiência", no qual as energias renováveis seriam responsáveis por 43% da produção de electricidade, 15% do consumo de gasolina e de gásóleo nos transportes e 16% do aquecimento e da refrigeração.
2. O cenário Green-X dos "menores custos", começando com as tecnologias mais baratas, tem como resultado um maior nível de energias renováveis na produção de electricidade do que no cenário PRIMES e um menor nível (12%) nos transportes.
3. O cenário Green-X "equilibrado", no qual o potencial de energias renováveis plenamente aproveitado mediante esforços similares em todos os sectores e tecnologias. Este resulta numa quota mais elevada de energias renováveis no sector do aquecimento e da refrigeração do que nos outros cenários (21%), numa quota de electricidade inferior (34%) e numa quota intermédia nos transportes (14%).

Com base nestes cenários, poder-se-ia considerar que uma meta de 14% especificamente para os biocombustíveis seria a ideal. No entanto, embora tal crescimento fosse viável, deveria ser adoptada uma abordagem mais cautelosa quando da fixação de uma meta mínima, vinculativa.

Por conseguinte, a avaliação de impacto explica, com base em pressupostos conservadores relacionados com a disponibilidade de biocombustíveis produzidos de forma sustentável e de tecnologias sustentáveis de produção de motores de automóveis e de biocombustíveis, a razão pela qual uma meta razoável para os biocombustíveis em 2020 seria cerca de 31 Mtep (=milhões de toneladas equivalentes de petróleo) de consumo de combustíveis nos transportes.

Com base nesta análise, e dependendo do peso político atribuído aos diferentes factores mencionados, recomenda-se a combinação de uma meta de 20% de energias renováveis para 2020, **com uma meta sectorial de 10% para os biocombustíveis** (realçado nosso).

Estes ambiciosos objectivos foram formalmente assumidos pela União no Conselho Europeu de Bruxelas de 8 de Dezembro de 2008. Veremos se se confirmam as melhores expectativas.

²¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão COM(2006) 848 final, {SEC(2006) 1719} {SEC(2007) 12} /* SEC/2006/1720 */, de 10 de Janeiro de 2007: Resumo da avaliação de impacto.