

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Segurança alimentar e bioenergia»
(parecer de iniciativa)**

(2013/C 341/04)

Relator: **Franco CHIRIACO**

Em 14 de fevereiro de 2013, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, um parecer de iniciativa sobre

Segurança alimentar e bioenergia.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 3 de setembro de 2013.

Na 492.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2013 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 173 votos a favor, 3 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera que a segurança alimentar deve ser colocada no centro das políticas da União Europeia como pré-condição para uma estratégia de estabilidade global.

1.2 No debate sobre a concorrência entre alimentos e combustíveis («Food vs Fuel»), o CESE, ainda que concordando com a UE no que respeita à necessidade de reduzir a dependência em relação às importações de combustíveis fósseis, apelou a que a Comissão desse prioridade à segurança do abastecimento alimentar, à defesa territorial, à competitividade da agricultura europeia e à afetação do solo⁽¹⁾, estabelecendo uma correlação estreita entre a garantia da segurança alimentar e a produção de bioenergia⁽²⁾.

1.3 O CESE considera que o futuro da União Europeia deve basear-se na sustentabilidade social, económica e ambiental e que a produção de energia a partir de fontes renováveis deve ser estreitamente associada à consecução destes objetivos.

1.4 O CESE concorda com a decisão da Comissão de incluir nas Diretivas 98/70/CE e 2009/28/CE disposições vinculativas para combater a alteração da utilização dos solos, dado que os biocombustíveis atuais são produzidos a partir de culturas agrícolas.

1.5 O CESE, tal como já afirmou no parecer TEN/502⁽³⁾, opõe-se à opção da Comissão de avaliar as «alterações indiretas da utilização dos solos» em comparação com as fontes de energia fósseis e biogénicas tendo em conta apenas o equilíbrio de gases com efeito de estufa e subestimando a importância de certas questões tais como a segurança do aprovisionamento e o impacto das fontes de energia fósseis.

1.6 Perante os investimentos já efetuados, o CESE concorda com a proposta da Comissão de limitar a produção de biocombustíveis a partir de culturas alimentares e de apoiar os combustíveis «avançados» através de incentivos; porém, o CESE considera que a produção de biocombustíveis de segunda geração que utilizam madeira e palha pode reduzir os ciclos de fixação do carbono, levando a um aumento de dióxido de carbono⁽⁴⁾.

1.7 A avaliação do CESE seria diferente se as microalgas fossem igualmente utilizadas como matéria-prima para a produção de biocombustíveis, embora não sejam ainda uma realidade em termos comerciais; com efeito, ao contrário da primeira geração de combustíveis, suscitariam menos reservas no que diz respeito à concorrência com as outras utilizações do solo e dos recursos hídricos.

1.8 Sobre estas questões, o CESE mantém-se fiel às conclusões da sua conferência sobre segurança alimentar em 2011: a produção de biocombustíveis deve respeitar os princípios comuns e ser sujeita a estudos de impacto ambiental aos quais serão estreitamente associadas as comunidades locais, o que garantirá que a questão do direito à alimentação é tida verdadeiramente em conta.

1.9 Desta forma, o CESE propõe que a Comissão venha a adotar ferramentas como os «indicadores do nível do operador» (*Operator Level Indicators*) a nível europeu, a fim de avaliar os potenciais impactos dos projetos bioenergéticos na segurança dos alimentos em cada Estado-Membro.

2. Observações na generalidade

2.1.1 O sistema energético está atualmente a atravessar uma fase de grandes dificuldades, não só devido à crise económica global mas também, e acima de tudo, à situação geopolítica dos países do norte de África e do Médio Oriente.

⁽¹⁾ JO C 198 de 10.7.2013, pp. 56-66.

⁽²⁾ JO C 110 de 9.5.2006, pp. 49-59.

⁽³⁾ JO C 198 de 10.7.2013, pp. 56-66.

⁽⁴⁾ JO C 198 de 10.7.2013, pp. 56-66.

2.1.2 A OCDE registou, em 2009, uma redução do consumo de energia de 4,4 % a nível global, de 5 % nos EUA e de 5,5 % na UE, ao passo que em países não membros da OCDE a procura aumentou 2 %. A esse valor deve acrescentar-se o acidente na central nuclear de Fukushima, no Japão, que obrigou alguns Estados-Membros, incluindo a Alemanha, a abandonar o recurso à energia nuclear para a produção de energia.

2.1.3 Atualmente, a Europa importa 80 % do petróleo, 60 % do gás natural e 40 % do carvão necessários para satisfazer as suas necessidades energéticas, estimadas em 1 583,3 Mtep (Nomisma). As fontes de energia não renováveis representam 91 % (petróleo 36,6 %, gás natural 24,5 %, carvão 15,7 % e energia nuclear 13,6 %) e as fontes de energia renováveis, 9 % (6,1 % de biomassa, biogás e resíduos municipais, 1,7 % de energia hidroelétrica, 0,7 % de energia eólica, 0,3 % de energia geotérmica, 0,1 % de energia fotovoltaica e solar).

2.1.4 A Europa está cada vez mais dependente das importações de energia. Em 2030, os 28 Estados-Membros da UE importarão 84 % do gás natural, 59 % do carvão e 94 % do petróleo de que necessitam (EREC). Segundo dados de 2009, o setor dos transportes tem a maior percentagem de consumo de energia, cerca de 33 %; seguem-se o setor da habitação com 26,5 %, a indústria com 24,2 %, o setor dos serviços com 14 % e, por fim, a agricultura com 2,3 %.

2.1.5 Os objetivos que a UE deseja alcançar podem ser resumidos do seguinte modo:

- reduzir a dependência em relação às importações de fontes de energia não renováveis, que representam 75 % do consumo de energia na Europa, ou seja, 890,5 Mtep;
- aumentar a segurança do aprovisionamento;
- aumentar a produção primária da UE-28, que é atualmente 812 Mtep;
- combater as alterações climáticas e as emissões de CO₂ e de gases com efeito de estufa.

2.2 A alteração das políticas energéticas

2.2.1 Nos últimos anos, o sistema energético baseado na utilização de combustíveis fósseis acusou uma série de deficiências que põem em causa a futura sustentabilidade e a segurança do aprovisionamento, sendo necessário salvaguardar as fontes de energia num sistema de importações de energia controlado.

Face ao crescimento contínuo da procura de energia (AIE), o futuro e o inevitável esgotamento de produção de recursos fósseis coloca em risco a capacidade de satisfazer as necessidades cada vez mais elevadas em matéria de energia. Tal esgotamento deve-se ao caráter não renovável dos recursos fósseis; o

seu processo de transformação exige muito tempo, o que é incompatível com as necessidades energéticas da sociedade contemporânea.

2.2.2 Os principais tipos de energias renováveis são os seguintes:

- a energia solar;
- a energia eólica;
- a energia hidroelétrica;
- a energia geotérmica;
- a energia da biomassa.

Estes não cobrem toda a panorâmica possível, sobretudo se se tiverem em conta os resultados da investigação científica.

2.2.3 A bioenergia pode ser definida como energia obtida a partir da biomassa, que, em função do seu estado físico, pode ser classificada como:

- biomassa sólida, de origem florestal ou do cultivo, os resíduos de origem vegetal e animal decorrentes das atividades agrícolas;
- biogás: gás resultante da fermentação da biomassa sem oxigénio à semelhança dos resíduos urbanos, estrume animal, resíduos agrícolas e agroindustriais, lamas industriais, biomassa lenhosa;
- biolíquidos e biocombustíveis produzidos a partir de óleos vegetais (colza, soja, sementes de girassol, frutos de palma), de culturas açucareiras, de matérias amiláceas celulósicas (beterraba, cana-de-açúcar, milho, trigo, cana-palustre) e também os biolíquidos obtidos a partir do processo de pirólise da biomassa.

2.2.4 A biomassa é uma fonte de energia renovável que já deu provas quanto à sua eficiência energética. A biomassa inclui qualquer substância orgânica que, durante o processo de fotossíntese clorofílica, acumulou direta ou indiretamente a energia solar. A biomassa é o resultado das culturas energéticas ou dos resíduos orgânicos provenientes dos produtos florestais e da transformação tecnológica dos produtos agrícolas.

2.2.5 A nível global, cerca de 50 % dos resíduos potencialmente disponíveis são resultantes do setor florestal, os restantes 50 % provêm do setor agrícola. Neste último setor, têm particular relevância as centrais que utilizam biomassa agropecuária (AIE).

2.3 Iniciativas da União Europeia para o desenvolvimento das energias renováveis

- Protocolo de Quioto, que entrou em vigor em 21 de março de 1994;

- Programa Altener de promoção das energias renováveis (Decisão do Conselho 93/500/CEE);
- Livro Verde sobre as fontes de energia renováveis (1996);
- Livro Branco que define o objetivo de utilizar 12 % de energia a partir de fontes renováveis até 2010;
- Diretiva 2001/77/CE relativa à promoção da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis;
- Diretiva 2003/30/CE relativa à promoção da utilização de biocombustíveis;
- Diretiva 2003/96/CE que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade;
- COM(2005) 628 final – Plano de ação Biomassa;
- COM(2006) 34 final – Estratégia da União Europeia no domínio dos biocombustíveis;
- Livro Verde – Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura (2006);
- Pacote integrado de medidas no domínio da energia e das alterações climáticas (20-20-20), Conselho Europeu, 9 de março de 2007;
- Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (texto relevante para efeitos do EEE);
- COM (2006) 848 final – Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Roteiro das Energias Renováveis – Energias Renováveis no Século XXI: construir um futuro mais sustentável;
- SEC (2005) 1571 – COM (2005) 627 final – Comunicação da Comissão relativa à promoção da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis.

3. Observações na especialidade

3.1 Bioenergia e problemas socioeconómicos

3.1.1 O impacto socioeconómico das bioenergias depende em grande medida do seu custo (incentivos e custos relacionados com debilidades estruturais) e dos seus benefícios (atividades

relacionadas, efeitos sobre o PIB, reduções de CO₂, impacto em termos de emprego, redução dos riscos associados aos combustíveis, perda da despesa com a eliminação de resíduos, produção de fertilizantes e de outros subprodutos) (Althesys). Além disso, tendo em conta que o preço do petróleo excede os 70 dólares por barril, a produção de bioenergia é competitiva.

3.1.2 O atual sistema de produção de biomassa para fins energéticos tem um impacto no território, na economia, nos preços e na sociedade no seu conjunto. O CESE considera que estes efeitos devem ser avaliados para corrigir as ineficiências e as distorções.

3.1.3 O CESE tem para si que o desenvolvimento da bioenergia tem implicações para a segurança alimentar por razões estreitamente relacionadas com os preços e com fatores territoriais. O primeiro efeito direto sobre os preços resulta da procura de biocombustíveis, dado que os mercados da energia são maiores do que os agrícolas em termos de valores. Os preços da energia determinam os preços agrícolas de culturas energéticas, uma vez que o aumento da procura de energia relacionada com os produtos agrícolas determina o preço mínimo do açúcar, do milho e da colza, e o seu preço máximo, caso seja ultrapassado, torna a utilização das culturas agrícolas não competitiva quando comparada com outras fontes de energia, como a eólica, a fotovoltaica ou a geotérmica. Deve também ser referido o problema geral de que preços energéticos mais elevados fazem aumentar o custo dos fatores de produção agrícolas.

3.1.4 As bioenergias são uma solução potencialmente viável, que poderá estimular as áreas economicamente carenciadas e subaproveitadas do ponto de vista agrícola, em especial desenvolvendo as cadeias nas distintas fases de produção, colheita, transporte e transformação. Também do ponto de vista económico e do emprego é possível alcançar objetivos positivos: de acordo com a comunicação da Comissão, COM(2005) 628 final – Plano de Ação Biomassa, o emprego direto em 2010 ascendeu a 300 mil novos postos de trabalho, em especial nas zonas rurais.

3.1.5 A utilização de zonas arborizadas para fins de produção de energia pode permitir reabilitar as «comunidades territoriais» agroflorestais, graças a uma maior gestão do território e à proteção das zonas florestais. Poderia igualmente reforçar-se a capacidade dos ecossistemas florestais para o desempenho das suas funções principais, que consistem na produção de biomassa lenhosa e na proteção do património natural e da fertilidade do solo.

3.2 As terras

3.2.1 O CESE lamenta que, tal como aconteceu no passado com o petróleo, os países ricos tenham falta de terras aráveis para garantir o abastecimento das suas populações, dado que as empresas multinacionais ou mesmo os fundos soberanos realizam investimentos consideráveis em países terceiros com vista a explorar as suas terras. Desta forma, encontramos-nos novamente numa «corrida à terra» que poderá desestruturar as comunidades rurais locais e prejudicar os recursos agrícolas e florestais das populações locais. O CESE considera que esta situação está longe de ser um exemplo de desenvolvimento sustentável em termos económicos, sociais e ambientais.

3.2.2 A questão do conflito quanto à utilização das terras é explosiva designadamente no caso dos países em desenvolvimento ou com enormes territórios parcamente urbanizados (Brasil ou Iowa, nos EUA). O conceito de conflito quanto à utilização das terras, embora claro, torna-se mais claro se se tiver em conta que para produzir cerca de 25 galões de bio-etanol é necessária uma quantidade de milho suficiente para alimentar uma pessoa durante um ano (*World Watch Institute*).

3.2.3 O conflito quanto à utilização das terras é um problema associado às importações de biocombustíveis pela União Europeia e ao abastecimento alimentar nos países em desenvolvimento, sobretudo nos países africanos e do sudeste asiático, consequência das tensões relacionadas com a posse das terras, dada a inexistência de um sistema de registo de propriedade e do direito consuetudinário.

3.2.4 O CESE concorda com a estratégia da UE para os biocombustíveis (COM(2006) 34 final), sobretudo com a parte em que se afirma que é essencial prever normas ambientais mínimas adequadas para a produção de matérias-primas para os biocombustíveis, e salienta as reservas quanto à utilização das terras retiradas à produção de géneros alimentícios, devido ao seu possível impacto negativo na biodiversidade e no solo.

3.3 Água

3.3.1 Num mundo cada vez mais desenvolvido, a utilização sem controlo dos recursos hídricos está constantemente a aumentar. Tal é causado pelo crescimento da população mundial e a sua distribuição geográfica, por alterações dos hábitos alimentares e pelo peso dos biocombustíveis. A atual estratégia de desenvolvimento dos biocombustíveis agravará seguramente a crise da água e o acesso aos recursos hídricos poderá limitar o desenvolvimento da produção de matérias-primas tais como milho e de cana-de-açúcar.

3.3.2 O CESE considera que, no que respeita às culturas dedicadas aos biocombustíveis, se deverá pender para culturas de sequeiro e capazes de se desenvolver também em zonas interiores e desfavorecidas, dado que a produção de 1 litro de biogásóleo requer 4 000 litros de água para a irrigação e durante o processo químico de transformação.

3.4 Ambiente

3.4.1 A utilização inadequada do solo, e em especial das terras agrícolas, gera riscos potenciais para as produções destinadas tanto à alimentação como às bioenergias, tais como:

- aumento da pressão sobre todo o setor agrícola devido à intensificação das culturas (compactação do solo, excesso de nutrientes, consumo excessivo de recursos hídricos, erosão);
- transformação dos prados e das pastagens em terras aráveis para as culturas energéticas, com perda das reservas de carbono armazenadas;
- perda de biodiversidade em consequência dos padrões de produção intensiva;
- homogeneização da paisagem (Relatório da AEA 7/2006).

3.4.2 Em contrapartida, o CESE considera que uma utilização racional do solo fortemente associada às boas práticas agrícolas da UE, que se baseiam em culturas associadas à produção dos diferentes tipos de bioenergia, poderia, em vez disso, aumentar a biodiversidade e reduzir a homogeneização da paisagem. Para o CESE, este é um caminho sem retorno para a Europa.

3.4.3 Neste contexto, é necessário apostar nos biocombustíveis de segunda geração, ainda que, devido ao facto de estes se prestarem a serem geridos de uma perspetiva industrial e intensiva, os agricultores sejam relegados para o papel de fornecedores da matéria-prima, sem garantia de remuneração económica. O CESE considera necessário reequilibrar o papel dos agricultores no que respeita à produção e comercialização das culturas energéticas, para favorecer as organizações de produtores de todas as cadeias do setor. Os produtores podem desde logo desempenhar um papel determinante nas negociações de contratos equilibrados celebrados com os parceiros a jusante.

3.5 A aposta europeia na bioenergia

3.5.1 A utilização em grande escala de terrenos com culturas energéticas exige uma gestão sustentável das terras florestais e agrícolas. A produção de biomassa para fins energéticos tem uma relação positiva com o ambiente apenas se realizada de forma adequada. Por exemplo, o abandono rural favoreceu o surgimento de fatores naturais de desestabilização. Os terrenos não preservados através de atividades humanas positivas podem apresentar um elevado risco de desabamento de terras, desertificação e incêndios.

3.5.2 O CESE considera que, a fim de facilitar o desenvolvimento integrado da bioenergia no terreno, é necessário desenvolver um modelo de produção distribuída e de cadeia energética curta, com centrais de pequenas dimensões que transformam a biomassa produzida localmente, o que traria benefícios em termos de impactos ambientais e para as possibilidades reais de participação direta dos agricultores na cadeia (individualmente ou através de associações).

3.5.3 O CESE concorda com as orientações em matéria de boas práticas para as diferentes culturas bioenergéticas apresentadas pela Agência Europeia do Ambiente, que visam

- assegurar o cultivo das terras ao longo de todo o ano;
- o cultivo nas encostas;
- a criação de quebra-ventos através da introdução de culturas com diversas alturas;
- a manutenção e a criação de cortinas de vento ao longo dos limites dos terrenos e a introdução de práticas que impeçam a perda de matéria orgânica do solo.

3.5.4 O CESE entende que o desenvolvimento de uma agricultura energética adequada pode proporcionar uma presença constante de pessoas no território, para garantir a supervisão e a valorização dos recursos, nomeadamente dos recursos florestais.

3.5.5 Também no setor agrícola, a produção de bioenergia pode ser vista como uma integração parcial e controlada da produção agroalimentar, contribuindo para diversificar os canais comerciais, facilitando a transição para uma agricultura cada vez mais competitiva e oferecendo soluções não conflituosas no que respeita à afetação de produtos agrícolas pelos novos Estados-Membros.

3.6 Sistemas de controlo da qualidade da produção de bioenergia

3.6.1 As metodologias utilizadas para estudar os efeitos ambientais da bioenergia são muito variadas. O CESE assinala duas:

- a pegada ecológica para a produção de biomassa;
- análises com recurso ao modelo DPSIR (*Driving Forces-Pressures-State-Impact-Responses* [Forças motrizes-Pressão-Estado-Impacto-Respostas]).

3.6.2 No que respeita aos impactos ambientais, a avaliação do ciclo de vida LCA (*Life Cycle Assessment* – Avaliação do Ciclo de Vida) permite determinar e quantificar o impacto energético e ambiental, concreto e potencial, de cada fase do ciclo de produção e de consumo das bioenergias. Essa metodologia permite comparar o perfil ambiental das diferentes bioenergias com a de energias fósseis que realizem funções idênticas.

3.6.3 O CESE considera coerente a posição dos países membros da Parceria Mundial para as Bioenergias (*Global Bioenergy Partnership*) (incluindo os EUA e a China), que celebraram um acordo internacional sobre o controlo da utilização de biocombustíveis e o impacto no ambiente e no equilíbrio alimentar. Cada país será capaz de medir a sustentabilidade ambiental da bioenergia mediante 24 critérios e indicadores numa base voluntária.

3.6.4 Neste contexto, para o CESE, no que diz respeito à utilização de excedentes das terras para a produção de matéria-prima destinada à bioenergia, devem identificar-se não só as condicionantes ambientais, económicas e sociais mas determinar também, através do fator da alteração indireta do uso do solo (*Indirect Land Use Change* – ILUC), se a superfície destinada às culturas energéticas pode causar um aumento de CO₂.

3.6.5 O CESE concorda com a opção da Comissão de monitorizar os riscos do sistema de transportes dos biocombustíveis (Diretiva 2009/28/CE), de limitar a contribuição dos biocombustíveis e dos biolíquidos produzidos a partir de culturas alimentares modulada em função do nível de desenvolvimento das diversas tecnologias e de estimular a produção de bioenergia a partir de produtos que não geram novas solicitações de terras, como por exemplo, a combustão de resíduos urbanos.

3.6.6 O CESE considera que a utilização dos biocombustíveis de primeira geração não deve impedir a UE de investir na investigação de novas fontes de energia limpas ⁽⁵⁾.

Bruxelas, 18 de setembro de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ JO C 271 de 19.9.2013, p. 111-115