

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 16.7.2009  
SEC(2009) 980 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**que acompanha a**

**revisão da Directiva 2004/67 relativa a medidas destinadas a garantir a segurança do  
aprovisionamento em gás natural**

**Resumo da AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

**{COM(2009) 363 final}**

**{SEC(2009) 979 final }**

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**que acompanha a**

**revisão da Directiva 2004/67 relativa a medidas destinadas a garantir a segurança do  
aprovisionamento em gás natural**

**Resumo da AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

**{COM(2009) 363 final}**

**{SEC(2009) 979 final }**

## 1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A Comissão propôs, na segunda revisão estratégica da política energética, uma abordagem comunitária para a segurança do aprovisionamento energético, incluindo **um plano de acção europeu em matéria de segurança energética e de solidariedade**<sup>1</sup> em cinco pontos. A abordagem e o plano de acção foram solidamente avaliados pelo Conselho, pelo Parlamento e pelo Conselho Europeu<sup>2</sup>, assim como pelas partes interessadas<sup>3</sup>. A avaliação de impacto centra-se num elemento do plano de acção – o reforço das disposições em matéria de prevenção de crises e de resposta às crises no domínio do gás e, em particular, a revisão da **Directiva 2004/67** relativa a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento em gás natural.

A ideia subjacente à directiva, como aliás às directivas anteriores e posteriores relativas ao mercado interno do gás, é que o mercado interno do gás deve funcionar suficientemente bem e com uma flexibilidade e uma infra-estrutura suficientes para atenuarem as consequências da maior parte das perturbações a nível do aprovisionamento. Ao mesmo tempo, para as perturbações que se revelem de uma gravidade tal que ultrapassem a capacidade de resposta do mercado, a Directiva de 2004 estabelece um quadro de medidas de emergência compatível com o mercado interno. A centragem simultânea no funcionamento do mercado e nas medidas de emergência em caso de necessidade é uma peça fundamental na política de segurança do aprovisionamento de gás na Europa.

Nos últimos anos, muita coisa mudou no que respeita à segurança do aprovisionamento de gás na Europa. A dependência das importações está a aumentar e, ao mesmo tempo, estão também a aumentar os riscos ligados ao fornecimento e ao trânsito. A crise russo-ucraniana do gás de Janeiro de 2009 originou perturbações sem precedentes, e de uma proporção a que nunca dantes se assistira, no fornecimento de gás à Europa. 30 % das importações da Europa foram suspensas durante duas semanas. Trata-se de um cenário a partir de agora realista de ruptura do aprovisionamento. A situação na Europa também tem registado mudanças. Com a importância crescente dos fluxos de gás de longa distância e o desenvolvimento do mercado interno do gás, as crises no aprovisionamento são rapidamente sentidas em grandes partes do continente europeu ao mesmo tempo que o mercado interno do gás oferece meios cada vez mais poderosos de atenuar as consequências das perturbações a nível do aprovisionamento. Esta dimensão europeia cada vez mais importante exige um quadro regulamentar adequado para as questões da segurança do aprovisionamento a nível da União Europeia.

Colocam-se dois problemas fundamentais. Um é a questão de saber se a flexibilidade no mercado interno do gás se está a desenvolver suficientemente para poder compensar rupturas como a verificada em Janeiro de 2009. Será necessário actualizar as normas ou

---

<sup>1</sup> COM(2008) 781, "Segunda Análise Estratégica da Política Energética: Um plano de acção da UE sobre segurança energética e solidariedade"

<sup>2</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de Fevereiro de 2009, sobre a Segunda Análise Estratégica da Política Energética (2008/2239(INI)); Conclusões do Conselho «Energia», 19 Fevereiro de 2009 (6692/09); Conselho Europeu de 19 de Março de 2009, conclusões da Presidência.

<sup>3</sup> Ver relatório da consulta pública, anexo 5

prever outro tipo de incentivo? O segundo é a eficácia das disposições de emergência actualmente implementadas aos níveis nacional, regional e comunitário, assim como o seu impacto na capacidade do mercado interno do gás para atenuar as consequências das perturbações, e na solidariedade. Será necessária uma melhor organização?

A crise do gás de Janeiro de 2009 demonstrou na prática a dimensão europeia das perturbações a nível do aprovisionamento de gás hoje em dia e da resposta a dar. Quando o gás proveniente da Rússia via Ucrânia retomou o caminho da Europa, as medidas tomadas na Europa tinham compensado largamente os défices de aprovisionamento. Ao mesmo tempo, a crise demonstrou que continuam a ser necessários investimentos em infra-estruturas em toda a Europa (armazenamento, fluxos bidireccionais, novas interconexões) para evitar que as perturbações se transformem em crise e que é também necessária uma maior integração do mercado para melhorar a segurança do aprovisionamento. Colocou-se a questão da compatibilidade das medidas de emergência dos Estados-Membros com o mercado interno. A crise trouxe, pois, à tona de água os dois problemas identificados.

Para além dos riscos de sub-investimento em infra-estruturas e em produção/*stocks* que possam estar disponíveis para compensar as rupturas e prevenir crises, parece igualmente existir um défice regulamentar e de implementação. Os conceitos utilizados na Directiva de 2004 para especificar as normas de segurança do aprovisionamento e a planificação da resposta a emergências não são suficientemente precisos e eficazes no contexto actual. Além disso, a sua implementação foi desigual nos diversos Estados-Membros, como demonstrou o relatório da Comissão sobre a aplicação da Directiva 2004/67<sup>4</sup>.

Em última análise, quem mais sofre as consequências da ineficácia das medidas de segurança do aprovisionamento de gás na Europa são **os cidadãos europeus** (dependentes do gás para cozinhar e para se aquecerem, directamente ou através do sistema de aquecimento urbano; muitos deles consumidores de electricidade produzida em centrais alimentadas a gás) e **a indústria** (sectores da electricidade, químico, dos adubos). Se é certo que os custos da segurança do aprovisionamento se reflectirão normalmente nas tarifas, também é certo que os impactos das perturbações serão provavelmente muito maiores. A manutenção de disposições inadequadas sobre a segurança do aprovisionamento de gás na Europa poderá acarretar perdas substanciais de empregos. Poderá também verificar-se um impacto significativo no **ambiente, no clima e no desenvolvimento sustentável**. Com a incerteza no aprovisionamento de gás, surge o problema dos combustíveis de substituição, muitas vezes mais produtores de carbono. As dúvidas acerca da segurança do aprovisionamento podem pôr em risco a contribuição prevista do gás durante a transição para um sistema energético de alta eficiência e reduzidas emissões de CO<sub>2</sub>, nomeadamente enquanto se espera que as energias renováveis se tornem competitivas.

## 2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

A inclusão da segurança do aprovisionamento energético no artigo do Tratado de Lisboa consagrado à energia e a aprovação da segunda revisão estratégica da política energética vão no sentido da atribuição de um papel à União Europeia coerente com a afirmação crescente do mercado interno da energia.

---

<sup>4</sup> Relatório de Novembro de 2008 sobre a aplicação da Directiva 2004/67

A adopção do terceiro pacote «Mercado interno da energia» fortalecerá o mercado. Numa altura em que se assiste à integração dos mercados nacionais, não é possível considerar a segurança do aprovisionamento como uma preocupação principalmente nacional. Por conseguinte, a base legal da legislação comunitária nesta matéria deverá, a partir de agora, ter em conta as regras do mercado interno previstas pelo Tratado UE. Qualquer proposta deve – em coerência com a base legal do mercado interno da energia do qual é seguramente uma extensão – ter por base o artigo 95.º. Este artigo é a base legal de um instrumento similar adoptado em 2005 no domínio da electricidade (Directiva 2005/89/CE).

Nenhum Estado-Membro, agindo isoladamente, pode assegurar um quadro regulamentar e investimentos suficientes no mercado interno para garantir a segurança do aprovisionamento de gás. Apenas medidas tomadas à escala da UE podem concretizar esse objectivo. Nenhum Estado-Membro, agindo isoladamente, pode garantir que todos os Estados-Membros tenham em vigor disposições eficazes para responder a emergências em matéria de aprovisionamento de gás. Além disso, medidas tomadas sem coordenação a nível de alguns Estados-Membros poderão entrar o desenvolvimento do mercado interno, levar a tratamentos discriminatórios e até pôr em risco a segurança do aprovisionamento noutros Estados-Membros.

### **3. OBJECTIVOS DA INICIATIVA DA UE: QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS OBJECTIVOS POLÍTICOS?**

O objectivo político geral é assegurar um **nível adequado de preparação** na Europa para as perturbações no aprovisionamento de gás. As debilidades tornadas evidentes na crise do gás de 2009 devem ser corrigidas rapidamente antes que surja uma nova crise.

A presente iniciativa completa o terceiro pacote «Mercado interno da energia», que aumenta a transparência do mercado, facilita o comércio e o investimento transfronteiras e permite que se estabeleça uma maior solidariedade entre os países da União Europeia.

Tendo em linha de conta os dois problemas identificados, os objectivos específicos / operacionais são os seguintes:

(i) Garantir uma flexibilidade suficiente no mercado interno do gás para combater os efeitos da maior parte das perturbações no aprovisionamento, estabelecendo os incentivos necessários ao investimento em infra-estruturas e gás e ao bom funcionamento do mercado.

(ii) Garantir uma cooperação efectiva em situações de emergência em matéria de aprovisionamento de gás na Europa, com planos de emergência pré-definidos que envolvam todos os actores, ao nível dos Estados-Membros e da União Europeia, tendo em vista compensar as perturbações que assumam uma dimensão e um âmbito semelhantes aos da crise de Janeiro de 2009.

### **4. OPÇÕES POLÍTICAS: QUE OPÇÕES FORAM ANALISADAS E QUAIS DESSAS OPÇÕES FORAM AVALIADAS EM PORMENOR?**

Foram identificadas cinco opções:

1. Nenhuma nova acção da UE

2. Cumprimento mais estrito da Directiva de 2004
3. Uma abordagem voluntária por parte do sector
4. Uma nova directiva
5. Um novo regulamento.

O cenário de base – nenhuma nova acção da UE – pode sem dúvida realizar parcialmente os objectivos nos próximos anos, através do terceiro pacote «Mercado interno da energia», do Plano de Relançamento da Economia Europeia, da revisão do Regulamento (CE) n.º 736/96 do Conselho, relativo à comunicação à Comissão dos projectos de investimento de interesse comunitário nos sectores do petróleo, do gás natural e da electricidade, do programa RTE-E (rede transeuropeia de energia), da Directiva de 2004 actualmente em vigor relativa à segurança do aprovisionamento de gás e da cooperação em matéria de planificação de emergências após a crise do gás de Janeiro. Em termos de calendário, como o terceiro pacote não estará totalmente operacional antes de 2011 e sendo possível a qualquer momento uma nova perturbação no aprovisionamento de gás, a cooperação para a planificação do desenvolvimento da rede começou mais cedo do que o previsto. No entanto, é sem dúvida necessário que, a nível da União Europeia sejam dadas orientações e um apoio claros, nomeadamente na forma de um acordo sobre as normas de segurança do aprovisionamento para as infra-estruturas, a fim de permitir aos reguladores e aos operadores de redes de transporte (ORT), aos níveis regional, nacional e comunitário, responder às difíceis questões de quais os investimentos adicionais que fazem mais sentido e quem os deve financiar. As actuais normas de segurança do aprovisionamento constantes da Directiva de 2004 são demasiado imprecisas.

No que respeita à segunda opção, o relatório da Comissão sobre a aplicação da Directiva de 2004 pôs em evidência a grande disparidade de resultados e uma aplicação muito desigual. Com normas tão imprecisas e obrigações tão pouco claras, é impossível fazer respeitar estritamente a Directiva, sendo esta a razão pela qual a opção 2 «Cumprimento mais estrito da Directiva de 2004» não foi analisada mais aprofundadamente.

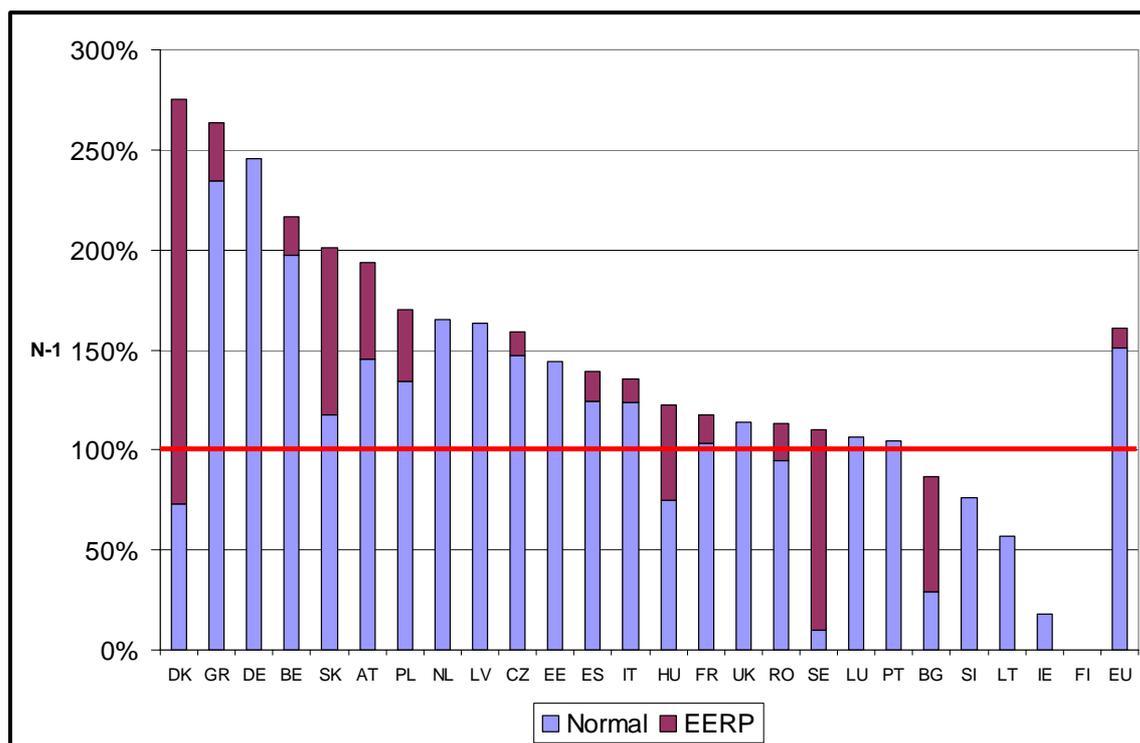
A opção de uma abordagem voluntária por parte de algumas partes interessadas envolvidas em alguns aspectos da segurança do aprovisionamento inadequadamente cobertos pela Directiva é uma hipótese, tendo já sido tomadas algumas iniciativas nesse sentido. A desvantagem de uma abordagem voluntária reside no facto de o recurso às forças de mercado para garantir a segurança do aprovisionamento de gás ter os seus limites. As disposições para situações de emergência não podem ser confiadas ao mercado. Outra desvantagem reside no facto de não poder ser garantida a participação de todos os intervenientes. Muitos aspectos da segurança do aprovisionamento exigem um esforço colectivo. Qualquer trabalho da indústria em matéria de elaboração de normas teria forçosamente de desembocar num instrumento vinculativo. Por conseguinte, a opção 3 não foi analisada mais aprofundadamente.

As duas últimas opções (4 e 5) introduzem novos elementos: normas claras em matéria de segurança do aprovisionamento e a certeza de que serão respeitadas; definição clara dos planos de emergência ao nível dos Estados-Membros e da União Europeia. Estas duas opções, assim como a primeira - «Nenhuma nova acção da UE», foram analisadas em pormenor nos pontos 5 e 6.

**5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS: QUAIS OS PRINCIPAIS IMPACTOS ECONÓMICOS, AMBIENTAIS E SOCIAIS DE CADA UMA DAS OPÇÕES, DESIGNADAMENTE EM TERMOS DE BENEFÍCIOS (QUANTIFICADOS/VALORIZADOS) E CUSTOS (INCLUINDO ESTIMATIVAS SOBRE O ÓNUS ADMINISTRATIVO E OUTROS CUSTOS DE CONFORMIDADE E DE IMPLEMENTAÇÃO PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS)?**

Os impactos económicos das duas opções políticas finais residirão principalmente nos custos de investimento, por um lado, e, por outro, nos benefícios resultantes da aplicação da norma n-1 e dos subsequentes planos de acção preventivos. Os cálculos preliminares da norma n-1 fornecem uma estimativa dos melhoramentos nas infra-estruturas e na produção/*stocks* de gás que podem ser necessários em toda a Europa para reduzir o risco de perturbações no aprovisionamento impossíveis de gerir. O gráfico seguinte contém os projectos elegíveis a título do Plano de Relançamento da Economia Europeia, com excepção dos projectos de fluxos bidireccionais (por falta de dados).

**CÁLCULO PRELIMINAR DA NORMA N-1 PARA OS ESTADOS-MEMBROS:**



A infra-estrutura principal – «1» em «n-1» – é o principal gasoduto de importação na maioria dos Estados-Membros. Para o Reino Unido (UK), os Países Baixos (NL) e a Dinamarca (DK), é a principal instalação de produção. Para Espanha e Portugal, é o principal terminal de GNL. Em muitos dos países importadores, o armazenamento é importante mas, normalmente, o principal gasoduto de importação tem maior capacidade do que a principal instalação de armazenamento.

Segundo este cálculo preliminar, nove Estados-Membros não cumprem a norma n-1 proposta. Estes Estados-Membros encontram-se em diferentes situações e podem valer-se de uma série de medidas de segurança do aprovisionamento. É possível fazer uma ideia bastante precisa das infra-estruturas a desenvolver. Muitos, se não a maioria, dos projectos de infra-estruturas necessários fazem parte da lista de projectos elegíveis do Plano de Relançamento da Economia Europeia. O montante total do apoio concedido a título do Plano de Relançamento da Economia Europeia a projectos de infra-estruturas de gás é de 1440M€ em 2 anos, cobrindo 50 % dos custos dos projectos elegíveis. Assim, a aplicação da norma n-1 à escala europeia poderá representar um custo de investimento da ordem de uns milhares de milhões de euros. No entanto, se os projectos já tiverem sido lançados a título do Plano de Relançamento da Economia Europeia, os custos suplementares de investimento decorrentes da aplicação da norma n-1 à escala europeia serão menores.

Haverá uma interacção positiva com o mercado interno através do reforço dos incentivos ao investimento, da criação de obrigações idênticas em termos de segurança do aprovisionamento e da delimitação clara das situações de emergência em que podem ser utilizados instrumentos não baseados no mercado. A melhoria das infra-estruturas (interconexões mais flexíveis, por exemplo) deverá melhorar não só a segurança do aprovisionamento mas também as possibilidades de comércio, a liquidez e a formação dos preços no mercado interno.

Os custos administrativos de ambas as opções políticas para as empresas e para as autoridades públicas serão marginais se comparados com os custos de investimento e outros.

No que respeita ao emprego, a utilização intensiva de gás na indústria permite pensar que a falta de confiança no aprovisionamento poderá originar perdas de empregos. Na União Europeia, a indústria representa cerca de 25 % do consumo de gás (adubos, outros produtos químicos, etc.).

Quanto ao ambiente, disposições inadequadas relativas à segurança do aprovisionamento de gás encorajarão o recurso *ad hoc* a combustíveis de substituição. No que à produção eléctrica diz respeito, enquanto as energias renováveis não se tornam competitivas e as redes não sofrem os melhoramentos necessários e enquanto os mecanismos de captura e sequestro de carbono não estão comercialmente disponíveis, tal poderá significar mais investimento na produção de electricidade a partir do carvão e a manutenção de tecnologias responsáveis por elevadas emissões de CO<sub>2</sub>.

## 6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES: QUAL A OPÇÃO PREFERIDA E QUAIS OS CRITÉRIOS/A JUSTIFICAÇÃO PARA ESSA PREFERÊNCIA?

Os impactos da opção de nada fazer (opção 1) e das duas opções finais podem ser comparados do seguinte modo:

Opção política	Eficácia na realização dos objectivos	Eficiência	Coerência
Nenhuma nova acção da UE	Possível eficácia parcial, através do terceiro pacote «Mercado interno da energia», da RTE-E	A aplicação do terceiro pacote precisará provavelmente de apoio, nomeadamente	Não pertinente

	<p>e da sensibilização para a necessidade de uma cooperação efectiva em caso de crise. No entanto, problema de calendário, já que o terceiro pacote apenas estará operacional em 2011. Além disso, a ausência de uma norma clara de segurança do aprovisionamento para as infra-estruturas poderá tornar mais difícil o trabalho dos ORT e dos reguladores para desenvolverem as redes.</p>	<p>de avaliações das perturbações potenciais do aprovisionamento a nível da UE e de orientações práticas para os reguladores; actuais normas de segurança do aprovisionamento constantes da Directiva de 2004 demasiado imprecisas.</p>	
Revisão da directiva	Sim	<p>Implicaria custos de investimento bem direccionados e limitados; também disposições por parte dos intervenientes no mercado, igualmente bem direccionadas e equitativas; diminuiria os desincentivos ao investimento na segurança do aprovisionamento por parte dos intervenientes no mercado, aliviando assim o ónus sobre o público e as autoridades públicas; implicaria um ónus administrativo para as autoridades públicas no que respeita às medidas de emergência.</p>	<p>Teria um efeito positivo no desenvolvimento e no funcionamento do mercado interno da energia; efeito positivo no ambiente, nomeadamente ao reduzir o recurso não planeado a combustíveis de substituição com maiores emissões; efeito positivo na competitividade e no emprego na indústria consumidora de gás e nos clientes domésticos.</p>
Novo regulamento	Sim	Comparado com a revisão da directiva,	A ser aceite, constituirá um empenho mais directo das

		<p>tem a vantagem de entrar em vigor mais rapidamente; uma grande perturbação no aprovisionamento de gás poderá acontecer a qualquer momento; impacto mais directo igualmente nas disposições e nos investimentos dos intervenientes no mercado; mais eficaz para conseguir mecanismos claros de cooperação em caso de emergência, impondo uma obrigação clara de cooperar; igual ónus administrativo para as autoridades públicas no que respeita às disposições de emergência.</p>	<p>autoridades públicas e dos participantes no mercado na segurança do aprovisionamento de gás numa perspectiva comunitária, com uma implantação mais rápida dos sistemas. Os custos não serão muito diferentes dos que implicaria a revisão da directiva.</p>
--	--	--	--

As duas opções finais consideradas têm impactos económicos, sociais e ambientais semelhantes aos da opção de não tomar qualquer nova medida a nível comunitário. A principal diferença entre elas prende-se com a rapidez e a eficácia da sua aplicação. Não há dúvida de que a opção de um novo regulamento tem mais hipóteses de ser eficaz (atribuindo claramente responsabilidades aos participantes no mercado) e justa (equivalência das obrigações em matéria de segurança do aprovisionamento) e pode entrar em vigor e produzir efeitos mais rapidamente.

**7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO: QUAIS OS MECANISMOS PARA DETERMINAR OS CUSTOS E OS BENEFÍCIOS CONCRETOS E A OBTENÇÃO DOS EFEITOS DESEJADOS?**

Está em vigor para o mercado interno da energia um sistema de relatório e de monitorização. Além disso, as funções do Grupo de Coordenação do Gás poderão ser alargadas, passando a incluir a monitorização e a avaliação regulares, com base nas avaliações dos riscos que está previsto os Estados-Membros efectuarem. Análises efectuadas a nível da UE devem servir de base de apoio para as avaliações dos riscos que pesam sobre a segurança do aprovisionamento.