



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.1.2007
COM(2006) 841 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E
AO PARLAMENTO EUROPEU**

Perspectivas para o mercado interno do gás e da electricidade

{SEC(2006) 1709}
{SEC(2007) 12}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Perspectivas para o mercado interno do gás e da electricidade

1 EXPERIÊNCIA ADQUIRIDA ATÉ À DATA COM OS MERCADOS INTERNOS DA ELECTRICIDADE E DO GÁS

1.1 Contexto

Desde 1999-2000 que tem sido progressivamente implementado um mercado interno competitivo da electricidade e do gás em toda a União Europeia¹. Desde então, têm sido elaborados relatórios anuais de "aferição do desempenho" quanto à implementação e resultados práticos das directivas. Em 2006, a Comissão continuou a proceder ao acompanhamento da implementação, em particular através de análises pormenorizadas por país e do inquérito por sectores. Este acompanhamento mostra que foram obtidos alguns progressos, embora frequentemente irregulares.

Por um lado, durante este período, os conceitos básicos do mercado interno da energia foram incorporados em termos de quadro jurídico, disposições institucionais e infra-estrutura física, como equipamentos de tecnologias da informação. Contudo, verifica-se simultaneamente que não existe concorrência significativa em muitos Estados-Membros. Frequentemente os clientes não têm qualquer possibilidade real de optar por um fornecedor alternativo. Mesmo os clientes que mudaram com êxito de fornecedor não estão frequentemente satisfeitos com a gama de ofertas ao seu dispor. Em resumo, as partes interessadas ainda não têm uma grande confiança no mercado interno. Em resultado destas insuficiências, a Comissão realizou, ao longo de 2005-2006, um inquérito relativo aos sectores do gás e da electricidade ao abrigo da legislação em matéria de concorrência. Os resultados desse inquérito são publicados em paralelo ao presente documento².

¹ Inicialmente, através da Directiva 96/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 1996, que estabelece regras comuns para o mercado interno da electricidade (JO L 27 de 30/1/1997, p. 1) e da Directiva 98/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a regras comuns para o mercado do gás natural (JO L 204 de 21/7/1998, p. 1) e, subsequentemente, através da Directiva 2003/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2003 que estabelece regras comuns para o mercado interno da electricidade e que revoga a Directiva 96/92/CE (JO L 176 de 15/7/2003 p. 37-56), da Directiva 2003/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno de gás natural e que revoga a Directiva 98/30/CE (JO L 176 de 15/7/2003 p. 57-78), do Regulamento (CE) n.º 1228/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2003 relativo às condições de acesso à rede para o comércio transfronteiriço de electricidade (JO L 176 de 15/7/2003 p. 1-10) e do Regulamento (CE) n.º 1775/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Setembro de 2005, relativo às condições de acesso às redes de transporte de gás natural (JO L 289 de 3/11/2005, p. 1). Alguns Estados-Membros já tinham dado passos no sentido da abertura do mercado antes destas medidas.

² COM(2006)851, Comunicação da Comissão "Inquérito por sectores ao abrigo do artigo 17.º do Regulamento 1/2003 relativo aos mercados do gás e da electricidade (Relatório final) (*Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)*) .

1.2 Resultados positivos da concorrência

Eficiência

A liberalização resultou claramente em algumas melhorias da eficiência no aprovisionamento energético e em poupanças para os clientes, especialmente na fase inicial. Contudo, aumentos recentes dos preços grossistas da electricidade e do gás foram, em maior ou menor grau, transpostos para as facturas dos utilizadores finais e anulam agora algumas das reduções anteriores, especialmente para os grandes utilizadores industriais de energia. Por conseguinte, parece que as melhorias em termos de eficiência não estão a ser transpostas para os consumidores com a rapidez necessária. É altamente discutível se os preços do gás e da electricidade são o resultado de um processo verdadeiramente competitivo ou se são o resultado directo da decisão de empresas com poder de mercado.

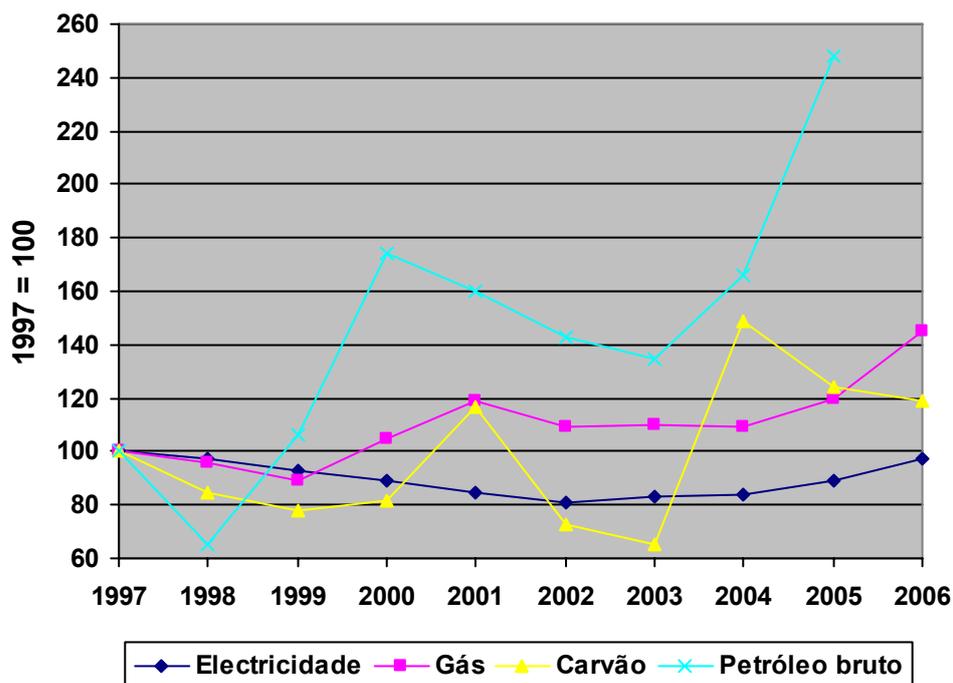
Há toda uma série de causas para níveis de preços mais elevados, incluindo os custos mais elevados dos combustíveis primários, a necessidade contínua de investimentos e o alargamento das obrigações ambientais, incluindo o regime de comércio de emissões³, bem como o desenvolvimento das fontes de energia renováveis⁴. No entanto, tem também sido salientada uma ausência contínua de pressão da concorrência e níveis elevados de concentração em mercados grossistas, bem como uma falta de transparência do mercado.

Preços médios⁵ da electricidade e do gás ao cliente final na UE-15 desde 1997 (a níveis de preços de 1997)

³ Com uma baixa elasticidade da procura, o sector da energia pode passar a oportunidade em termos de custos das licenças recebidas gratuitamente no âmbito do regime de comércio de emissões para os preços da electricidade. Na verdade, estimativas por modelos empíricos e simulados relativos à Alemanha e aos Países Baixos indicam que a percentagem dos custos do CO₂ transferidos para os consumidores varia entre 60 e 100%, consoante os factores específicos do mercado e das tecnologias. Consequentemente, as indústrias com utilização intensiva da energia abrangidas pelo regime de comércio de emissões não só enfrentam os custos relativos ao CO₂ como também custos de produção mais elevados devido aos preços mais elevados da electricidade.

⁴ Ver a Comunicação da Comissão de 7 de Dezembro de 2005: Promoção da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis COM (2005) 627 final. Estima-se aproximadamente que o custo dos sistemas de apoio às energias renováveis, conforme reflectivo nos preços da electricidade, se situa entre 4% e 5%, por exemplo, na Alemanha, Espanha e Reino Unido (página 45).

⁵ Média ponderada dos preços para a grande indústria, indústria, comércio e agregados familiares. Fonte: Eurostat A evolução de preços relativamente a cada categoria de clientes é apresentada nos Quadros 3.7 e 3.8 do documento de trabalho dos serviços da Comissão: Dados de política energética da UE, SEC(2007)12. Relativamente aos clientes de grandes dimensões, com base num nível de referência de 100 em Julho de 1997, os preços aumentaram, em Julho de 2006, para 121 no que diz respeito à electricidade e para 201 no que diz respeito ao gás.



Conforme apresentado no gráfico supra, o facto de os preços retalhistas da electricidade se terem mantido - em média, considerando todos os utilizadores - relativamente constantes em termos reais durante esse período, apesar de aumentos muito óbvios dos preços no custo dos combustíveis primários, demonstra claramente o efeito de uma maior eficiência no fornecimento de electricidade. O preço da electricidade em especial para os agregados familiares teria, de facto, diminuído se fossem excluídos os efeitos da tributação. Quanto ao gás, os factores que afectam os preços, como a necessidade mudança para fontes de aprovisionamento com maiores custos, por exemplo o gás natural liquefeito (GNL) e a ligação contínua de algumas importações de gás com o preço do petróleo, teriam ocorrido com ou sem a introdução da concorrência. É de salientar que não se pode esperar que os preços da energia permaneçam sempre baixos independentemente de factores externos. A Comissão apresentou observações sobre este ponto na Comunicação em que propôs originalmente o segundo pacote de directivas⁶. Contudo, mercados livres e competitivos proporcionarão os melhores preços aos utilizadores finais, incluindo a indústria com utilização intensiva de energia.

Segurança do aprovisionamento

Para além de melhorar a eficiência, o mercado interno contribui fortemente para os objectivos de segurança do aprovisionamento. A perspectiva de um grande mercado da electricidade e do gás da UE com regras comuns constitui um forte incentivo para novos investimentos. Neste contexto, o último relatório sobre a adequação da produção dos operadores de sistemas é revelador. Nele se afirma que, mesmo com o crescimento do pico da procura de 1,5-2,0% por ano, e desde que os investimentos existentes e programados estejam disponíveis em devido tempo, existe um excesso contínuo de capacidade de produção relativamente ao pico da procura na UE no seu conjunto. A este respeito, os novos investimentos estão claramente a

⁶ Realização do mercado interno da energia, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, COM(2001) 125, p. 8.

responder aos sinais de preços nos mercados grossista e de compensação quando estes têm possibilidade de funcionar adequadamente. Contudo, estão a surgir problemas nos Estados-Membros que têm preços firmemente controlados, nos quais se observa um crescimento anual dramático na procura de electricidade, como acontece em Espanha e em Portugal.

Mercados competitivos incentivam também a diversificação, uma vez que é encorajada a flexibilidade para reagir às condições do mercado. Um mercado integrado proporciona também às empresas europeias do sector energético uma posição negocial mais forte quando adquirem energia nos mercados globais, visto existir uma gama mais vasta de opções disponíveis no que diz respeito a vias de aprovisionamento e a um melhor acesso aos clientes. Um montante considerável de investimentos numa gama diversificada de infra-estruturas de importação de gás encontra-se em fase de execução ou de planeamento. Tal deveu-se ao processo de liberalização, sendo possível uma maior melhoria da segurança do aprovisionamento num enquadramento mais competitivo.

A segurança do aprovisionamento já não pode ser considerada apenas como uma questão nacional. Os meios para abordar essas questões ultrapassam as fronteiras nacionais e estarão fora do controlo de qualquer país individualmente. Mais especificamente, o desenvolvimento e a exploração das redes de energia da Europa devem, no futuro, ser realizados de uma forma muito mais coordenada, pelo menos a nível regional, se quisermos evitar futuras perturbações do aprovisionamento. Este não é o caso actualmente e o objectivo de uma rede europeia coerente e segura está longe de ser uma realidade.

O corte total de electricidade pan-europeu de 4 de Novembro de 2006 demonstrou a vulnerabilidade do aprovisionamento de electricidade na Europa. No seu parecer emitido por solicitação da Comissão em 20 de Dezembro de 2006, o ERGEG concluiu que não se tinham tirado todos os ensinamentos do corte total de electricidade italiano de 2003 e que eram necessárias as seguintes acções para manter as luzes acesas na Europa no futuro⁷:

- Adopção, sob proposta da Comissão Europeia, de regras de segurança operacional juridicamente vinculativas;
- Desenvolvimento pela Comissão de um quadro para a rede de electricidade como elemento da sua estratégia energética;
- Melhoria da cooperação entre operadores de redes de electricidade da UE que deveriam ser publicamente responsabilizados pelas suas acções.

Sustentabilidade

Mercados competitivos tornam o aprovisionamento de energia tão eficiente quanto possível e eliminam lucros indevidos de monopólios. Um mercado competitivo permite também o acesso equitativo aos clientes por parte dos produtores de energias renováveis e uma aplicação eficiente dos instrumentos políticos, como o regime de comércio de emissões e a tributação da

⁷ Relatório intercalar do ERGEG sobre os ensinamentos a tirar da grande perturbação no aprovisionamento de electricidade da Europa de 4 de Novembro de 2006 (*ERGEG Interim Report on the lessons to be learned from the large disturbance in European power supply on 4 November 2006*), Ref: E06-BAG-01-05. O ERGEG publicará um relatório final em Fevereiro de 2007.

energia, a fim de melhorar a fixação de preços das energias fósseis⁸. Mercados energéticos grossistas transparentes e com liquidez enviam também sinais muito mais claros em matéria de eficiência energética.

Adicionalmente, regras claras e transparentes de rotulagem da electricidade promovem a procura de electricidade com características de sustentabilidade superiores.

1.3 Implementação inadequada do actual quadro jurídico

É essencial que a legislação europeia em vigor seja correctamente transposta para o direito nacional a fim de permitir o funcionamento dos mercados e garantir a sua abertura efectiva a todos os consumidores em 1 de Julho de 2007. Em consequência, a Comissão iniciou 34 procedimentos por infracção contra 20 Estados-Membros por violação e não-transposição das directivas em vigor. Na sequência das *notificações por incumprimento enviadas em Abril de 2006 e antes do início, se necessário, de processos perante o Tribunal de Justiça Europeu*, a Comissão decidiu em 12 de Dezembro de 2006 enviar 26 pareceres fundamentados a 16 Estados-Membros, incluindo todos os grandes países⁹.

As principais deficiências observadas na transposição das novas directivas relativas ao mercado interno são as seguintes:

- Preços regulados que impedem a entrada de novos operadores no mercado;
- Separação insuficiente dos operadores de redes de transporte e de distribuição, não podendo assim garantir a sua independência;
- Acesso discriminatório de terceiros à rede, em particular no que respeita ao acesso preferencial concedido a operadores históricos decorrente de contratos históricos a longo prazo;
- Competências insuficientes das entidades reguladoras;
- Falta de envio de informações à Comissão sobre as obrigações de serviço público, especialmente no que diz respeito às tarifas de abastecimento reguladas;
- Indicação insuficiente da origem da electricidade, que é um elemento essencial especialmente para a promoção das energias renováveis.

A natureza persistente dessas infracções, quase dois anos e meio após o termo do prazo para a transposição obrigatória das directivas de 1 de Julho de 2004, demonstra claramente as insuficiências e deficiências do actual quadro jurídico da CE ao abrigo das directivas. As entidades reguladoras da energia não dispõem da independência e competências necessárias para assegurar a criação de mercados abertos que funcionem de uma forma eficiente e

⁸ Com vista a reflectir os aspectos ambientais da produção de electricidade na tributação, de acordo com a Directiva Tributação de Energia (Directiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade, JO L 283 de 31/10/2003 p. 51), os Estados-Membros podem isentar de tributação a electricidade produzida a partir de energias renováveis.

⁹ Ver:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/481&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

não-discriminatória. Além disso, o quadro jurídico em vigor não permite uma regulação adequada e eficiente das questões transfronteiriças em matéria de acesso às redes de gás e electricidade. O acesso preferencial concedido de forma persistente a interconectores transfronteiriços demonstra claramente as deficiências das actuais regras. Finalmente, a separação jurídica e funcional, prevista nas directivas em vigor, dos operadores de redes que estão verticalmente integrados com actividades de produção e aprovisionamento, não consegue garantir o acesso equitativo às redes por parte de todos os fornecedores.

1.4 Obstáculos à concorrência

Embora os resultados supramencionados devam ser reconhecidos, é também necessário ter em conta que a União Europeia está ainda longe de atingir o objectivo de um verdadeiro mercado interno da energia em que cada consumidor da UE tenha, não apenas o direito legal, consignado por escrito, de escolher livremente o seu fornecedor de electricidade e de gás entre todas as empresas da UE, mas também que esse direito possa ser exercido de forma real, eficaz e fácil. Do mesmo modo, é igualmente importante que os novos fornecedores possam investir em novas unidades de produção e capacidades de importação de gás visto que os operadores históricos, se não estiverem adequadamente separados, beneficiarão provavelmente com uma situação de escassez artificial.

Actualmente, a União Europeia está também longe de poder garantir a todas as empresas da UE o direito de vender electricidade e gás em qualquer Estado-Membro em termos de igualdade com as empresas nacionais existentes, sem discriminação ou desvantagens. Concretamente, não existe ainda um acesso não-discriminatório à rede, nem um nível igualmente efectivo de supervisão reguladora em cada Estado-Membro.

Além disso, a União Europeia ainda não tratou adequadamente a questão do desafio do investimento a um nível correcto de novas infra-estruturas, com base num quadro regulamentar europeu estável e comum de apoio ao mercado interno. Em termos gerais, não existe actualmente o grau necessário de coordenação entre redes energéticas nacionais, em termos de normas técnicas, regras de compensação, qualidade do gás, regimes de contacto e mecanismos de gestão dos congestionamentos, indispensável para permitir o funcionamento eficaz do comércio transfronteiriço.

O inquérito por sectores e as análises por país realizados pela Comissão em 2006 permitiram detectar uma variedade de exemplos específicos que demonstram as insuficiências do quadro regulamentar actual, conforme a seguir referido:

- Grandes empresas e/ou empresas verticalmente integradas encontram-se numa situação de vantagem considerável em termos das informações que podem utilizar para formular a sua estratégia comercial. Pelo contrário, as empresas de menor dimensão apercebem-se demasiado tarde, por exemplo, de cortes na produção, o que não lhes permite ajustar as suas posições.
- Em alguns casos, mantém-se uma certa confusão no âmbito de um grupo verticalmente integrado sobre quem detém a responsabilidade pelas funções básicas de operador de rede de transporte (ORT), por exemplo serviços de despacho e compensação.
- Os operadores de redes de transporte, especialmente quando verticalmente integrados, não têm frequentemente conseguido criar condições conducentes a mercados competitivos com liquidez - por exemplo mantendo zonas de compensação localizadas separadas em lugar de

facilitar a integração a nível nacional e transfronteiriço. Tal pode resultar de uma falta de confiança entre os operadores de rede de transporte que estão plenamente separados e os que o não estão.

- Os operadores de rede de transporte parecem ter sido lentos a agir no sentido de aumentar a capacidade transfronteiriça, quer através de investimentos quer de outros meios. Esta situação resulta frequentemente de incentivos inadequados proporcionados ao abrigo do quadro regulamentar.
- É um facto que tanto os operadores de rede de transporte como as entidades reguladoras têm tendência para se orientarem excessivamente por considerações de carácter nacional a curto prazo, em vez de tentarem desenvolver, de forma proactiva, mercados integrados. Por exemplo, o congestionamento tem sido deslocado em alguns países para as fronteiras nacionais e a capacidade transfronteiriça é a primeira a ser condicionada. Algumas entidades reguladoras demoraram tempo a acordar o modo de implementação das disposições básicas já contidas na legislação - por exemplo, atribuição de capacidade com base no mercado.
- Relativamente a muitas questões, determinadas entidades reguladoras estão limitadas nas suas relações com a indústria, carecendo das competências e poderes adequados. Tal verifica-se, em especial, em relação a assuntos sobre os quais, nas directivas, a entidade reguladora não é responsável *ex-ante*, como é o caso das regras de separação funcional, das condições de acesso não-tarifárias, da prestação de informações aos utilizadores da rede e do armazenamento de gás.
- As entidades reguladoras foram, em alguns casos, colocadas numa posição em que as suas decisões são claramente contrárias ao objectivo de criação de um mercado interno único da electricidade e do gás, geralmente devido à influência directa ou indirecta dos governos nacionais. O exemplo mais claro disso, embora não o único, é o caso das tarifas de fornecimento inadequadamente reguladas.
- Os mercados nacionais concentrados mostraram tendência para incentivar as entidades reguladoras a desenvolver uma regulação intervencionista nos mercados grossistas e de compensação, por exemplo, limites de preços, que são um forte desincentivo ao investimento. Simultaneamente, os mecanismos de capacidade estão totalmente descoordenados, o que resulta em potenciais distorções.
- Os Estados-Membros de menores dimensões esforçaram-se frequentemente por introduzir uma concorrência significativa sem ter em conta os seus vizinhos, pelo que não permitiram a criação de mercados grossistas da electricidade e do gás. Nestes casos, a concorrência não será possível sem uma abordagem reguladora coordenada entre jurisdições limítrofes.
- Finalmente, em muitos casos, os operadores de redes de distribuição (ORD) parecem estar insuficientemente preparados para a abertura da concorrência no sector doméstico a partir de Julho de 2007.

Além disso, o quadro regulamentar em vigor causou problemas no domínio da circulação de capitais¹⁰. Em primeiro lugar, a existência de diferentes níveis de separação em vários

¹⁰ Ao abrigo do artigo 56.º do Tratado CE.

Estados-Membros cria situações assimétricas que distorcem a concorrência entre operadores do mercado à escala da UE e são difíceis de reconciliar com o princípio da livre circulação de capitais da CE. Além do mais, tal coloca em situação de desvantagem os Estados-Membros com um maior nível de separação. Em segundo lugar, em alguns casos em que se verificou uma entrada transfronteiriça através da aquisição ou fusão de um produtor de um Estado-Membro com uma empresa de outro Estado-Membro, as entidades reguladoras da energia intervieram argumentando ser necessário um procedimento de autorização para garantir objectivos de segurança pública e de interesse geral, de uma forma não justificada ao abrigo do princípio da livre circulação de capitais¹¹.

Em consequência destas deficiências generalizadas, as empresas históricas de electricidade e de gás mantêm largamente as suas posições dominantes nos "seus" mercados nacionais. Tal facto levou muitos Estados-Membros a reter um controlo apertado dos preços da electricidade e do gás imputados aos utilizadores finais. Infelizmente, esta é frequentemente uma grande condicionante em termos de concorrência. Embora a Comissão reconheça que uma posição dominante exige uma acção reguladora e que os consumidores poderiam necessitar de protecção contra a manipulação de preços, estes limites de preços generalizados estão a impedir o funcionamento do mercado interno da energia. Estão também a impedir o envio de sinais de preços que demonstrem onde é necessária nova capacidade e, por conseguinte, ao desencorajar o investimento, prejudicam a segurança do aprovisionamento e resultarão em futuras crises de aprovisionamento. A UE não pode permitir o desenvolvimento de uma tal situação. As tentativas para tratar os problemas no mercado *grossista*, indirectamente, através de controlos no mercado *retalista* resultam geralmente no encerramento de ambos os mercados. Esta situação não é do interesse a longo prazo dos clientes.

O controlo dos preços ao utilizador final equivale a obrigações de serviço público que, caso sejam discriminatórias, não são compatíveis com o artigo 3.º das directivas que impõem obrigações de serviço público com vista a assegurar o acesso equitativo aos clientes por parte de todas as empresas. Em segundo lugar, se estiverem envolvidos pagamentos de compensação, estes devem obedecer às regras relativas a auxílios estatais. Em terceiro lugar, o direito da concorrência pode ser relevante no que diz respeito à discriminação de preços e às restrições à revenda. Conforme já referido, **a Comissão já iniciou uma série de processos por infracção relacionados com tarifas reguladas. A Comissão continuará a garantir que todas essas obrigações respeitem o direito comunitário.**

A Comissão referiu estes problemas contínuos no mercado da electricidade e do gás no seu relatório publicado no final de 2005¹². Nessa altura, foi considerado demasiado cedo para tirar conclusões legislativas definitivas. Contudo, a Comissão comprometeu-se a realizar uma série de acções, que foram desenvolvidas do seguinte modo:

¹¹ Não há equivalente para o "passaporte da UE" nos serviços financeiros dos sectores da energia. A entidade reguladora de cada Estado-Membro concede autorizações (por exemplo, procedimentos de autorização para novas centrais eléctricas ao abrigo do artigo 6.º Directiva 2003/54/CE relativa à electricidade).

¹² COM(2005)568.

- (1) A Comissão procedeu a análises pormenorizadas por país, entrevistando operadores do mercado em cada Estado-Membro, incluindo empresas de menores dimensões e novos operadores¹³.
- (2) Com base no parecer do Grupo Europeu de Entidades Reguladoras para os Mercados da Electricidade e do Gás (ERGEG), as orientações sobre a gestão dos congestionamentos no comércio transfronteiriço de electricidade foram adoptadas em 9 de Novembro e entraram em vigor a 1 de Dezembro de 2006¹⁴.
- (3) O ERGEG lançou as iniciativas regionais e está a trabalhar no sentido da eliminação dos obstáculos à integração do mercado nas seguintes áreas: transparência, acesso à capacidade e desenvolvimento de centros de gás.
- (4) A Comissão completou o inquérito por sectores¹⁵. Foram iniciadas várias investigações contra empresas nos sectores da electricidade e do gás.

A Comissão iniciou processos por infracção, a fim de corrigir problemas identificados no domínio da circulação de capitais.

A Comissão tenciona agora tomar medidas sobre as restantes questões nas seguintes áreas:

- Garantia do acesso não-discriminatório a redes bem desenvolvidas;
- Melhoria da regulamentação do acesso à rede a nível nacional e da UE;
- Redução das possibilidades de concorrência desleal;
- Disponibilização de um enquadramento claro para o investimento;
- Resolução de questões referentes aos consumidores domésticos e a clientes comerciais de menores dimensões.

A secção 2 inclui um resumo das intenções da Comissão. A legislação adoptada em 2003, se aplicada correctamente, contém muitos dos requisitos-chave para o desenvolvimento de um mercado europeu competitivo, como a abertura plena do mercado, a introdução do acesso de terceiros regulado e a obrigação de criação de uma entidade reguladora. É, no entanto, necessário um certo reforço das disposições existentes. A Comissão fará estas propostas em 2007 no seguimento de uma avaliação de impacto aprofundada, incluindo os resultados do inquérito por sectores.

¹³ Ver o documento acompanhante: Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Relatório de aplicação do quadro regulamentar da UE relativo à electricidade e ao gás: análises por país, SEC(2006)1709.

¹⁴ Decisão 2006/770.

¹⁵ Ver a Comunicação da Comissão "Inquérito por sectores ao abrigo do artigo 17.º do Regulamento 1/2003 relativo aos mercados do gás e da electricidade (Relatório final) (*Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)*), COM(2006) 851.

2 QUESTÕES-CHAVE PENDENTES

2.1 Garantia do acesso não-discriminatório às redes através da separação

A separação jurídica entre operadores de redes de transporte (ORT) já levou a uma melhoria do acesso de terceiros às redes. Foram estabelecidos princípios básicos de não-discriminação e, na sua maioria, foram desenvolvidas estruturas de tarifas que incentivam o desenvolvimento da concorrência. Têm sido progressivamente eliminadas as subvenções cruzadas. Este processo ainda está em curso em relação aos operadores de redes de distribuição, relativamente aos quais a separação jurídica não será um requisito até Julho de 2007.

Embora se verifiquem progressos desde 2004, os dados comunicados na secção 1 das análises por país e do inquérito por sectores indicam que a separação jurídica e funcional, tal como actualmente exigida pela legislação, não é suficiente para assegurar a possibilidade de desenvolvimento de um verdadeiro mercado europeu competitivo da electricidade e do gás.

Os problemas comunicados não são universais e seria errado desvalorizar os esforços consideráveis que foram desenvolvidos. Contudo, as questões trazidas regularmente à atenção da Comissão constituem uma fonte importante de distorção real e potencial.

Intrinsecamente, a separação jurídica não elimina o conflito de interesses decorrente da integração vertical, com o risco de as redes serem vistas como activos estratégicos que servem o interesse comercial da entidade integrada e não o interesse global dos clientes da rede. Os dados recolhidos no inquérito por sectores¹⁶ e nas análises por país mostram que essa situação cria, em alguns casos, os problemas a seguir indicados.

Em primeiro lugar, não pode ser garantido o acesso não-discriminatório à informação. Os obstáculos à informação criados ao abrigo das actuais regras de separação não podem garantir que os operadores de redes de transporte não divulguem informações sensíveis sobre o mercado às empresas de produção ou fornecimento da empresa integrada.

Em segundo lugar, as actuais regras de separação não eliminam os incentivos à discriminação relativamente ao acesso de terceiros. Os operadores históricos que são proprietários das redes podem, por conseguinte, utilizar os activos da rede para dificultar a entrada de concorrentes. Entre as condições de acesso discriminatórias contam-se a ligação de novas centrais eléctricas para os novos operadores, a desigualdade no acesso à capacidade da rede (açambarcamentos), a manutenção de zonas de compensação artificialmente pequenas ou a não disponibilização de capacidades não utilizadas.

Em terceiro lugar, verifica-se uma distorção dos incentivos ao investimento. Os operadores de rede verticalmente integrados não têm incentivos para desenvolver a rede no interesse geral do mercado com a consequência de facilitar a entrada de novos operadores a nível da produção ou do fornecimento. Há indícios consideráveis de que as decisões de investimento de empresas verticalmente integradas são condicionadas pelas necessidades das filiais de

¹⁶ Anexo Técnico da Comunicação da Comissão "Inquérito por sectores ao abrigo do artigo 17.º do Regulamento 1/2003 relativo aos mercados do gás e da electricidade (Relatório final) (*Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)*), SEC(2006) 1724, pontos 144 (gás) e 474 (electricidade).

aprovisionamento¹⁷. Essas empresas parecem especialmente pouco dispostas a aumentar, por exemplo, a capacidade de importação de gás num processo aberto, o que, em alguns casos, resultou em problemas de segurança do aprovisionamento. O mesmo se aplica, em alguns casos, à disponibilidade de capacidade de conexão para nova produção.

A Comissão examinou atentamente a questão da separação e concluiu que apenas disposições fortes em matéria de separação poderiam oferecer os incentivos correctos aos operadores de redes para explorarem e desenvolverem a rede no interesse de todos os utilizadores.

A Comissão está, por conseguinte, a considerar duas vias principais para medidas suplementares de separação dos operadores de redes de transporte, com vista à elaboração de propostas formais:

- **Operadores de redes de transporte plenamente separados (propriedade):** Os operadores de redes de transporte deteriam a propriedade dos activos da rede de transporte e explorariam a rede. Esta seria propriedade independente, ou seja as empresas de fornecimento/produção já não poderiam ter uma participação significativa nos operadores de redes de transporte. Muitos argumentam que os problemas difíceis supramencionados só serão resolvidos quando a separação plena da propriedade for aplicada aos operadores de redes de transporte. Tal teria certamente uma série de vantagens conforme a seguir indicado. O acesso não-discriminatório de terceiros às redes seria garantido e entendido como tal, incentivando assim o investimento na infra-estrutura de produção e importação de gás. Os operadores de redes de transporte poderiam também trocar mais facilmente informações de mercado potencialmente sensíveis, aumentando a eficácia. Além do mais, isso permitiria proporcionar incentivos claros para aumentar a capacidade interna da infra-estrutura da UE, uma vez que as decisões de investimento já não seriam distorcidas por interesses de aprovisionamento. Adicionalmente, isso facilitaria concentrações transfronteiriças de empresas de transporte que permitiriam uma gestão mais eficaz das questões transfronteiriças. Finalmente, verifica-se claramente um equilíbrio entre o nível de separação e o nível de supervisão reguladora. A plena separação da propriedade reduziria a necessidade de regulamentação cada vez mais pesada, dado que a supervisão reguladora destinada a garantir a não ocorrência de discriminações poderia ser menos pormenorizada. A supervisão relativamente pesada destinada a garantir a independência dos operadores de redes de transporte verticalmente integrados poderia ser substancialmente atenuada. Além disso, considerando a diminuição da carga reguladora daí decorrente, poderia seguramente ser implementada de forma mais fácil e rápida.
- **Operadores de rede separados sem separação da propriedade:** Esta solução exigiria a separação entre a exploração da rede e a propriedade dos activos. As empresas de fornecimento/produção já não poderiam ter uma participação significativa no *operador de rede independente*. Contudo, os activos da rede de transporte em si mesmos poderiam permanecer no âmbito de um grupo verticalmente integrado. O operador de rede seria unicamente responsável pela exploração e despacho, constituindo a interface primária com os utilizadores da rede e exerceria o controlo sobre as decisões relativas à manutenção e

¹⁷ Ver as secções nacionais sobre operadores de rede e separação no documento de trabalho dos serviços da Comissão "Relatório de aplicação do quadro regulamentar da UE relativo à electricidade e ao gás: análises por país", SEC(2006)1709 e no Anexo Técnico da Comunicação da Comissão "Inquérito por sectores ao abrigo do artigo 17.º do Regulamento 1/2003 relativo aos mercados do gás e da electricidade (Relatório final)" SEC(2006)1724, especialmente os pontos 157 (gás) e 487 (electricidade).

desenvolvimento da rede. Os operadores de rede teriam necessidade de fundos e pessoal suficientes não utilizados simultaneamente por um grupo verticalmente integrado. O modelo ISO exigiria regulamentação pormenorizada e controlo regulador permanente.

Dados económicos mostram que a separação da propriedade é o meio mais eficaz para garantir o direito de escolha dos utilizadores de energia e incentivar o investimento. Tal deve-se ao facto de as empresas de rede separadas não serem influenciadas pela sobreposição de interesses entre fornecimento/produção no que diz respeito às decisões de investimento. Dessa forma se evita também uma regulação excessivamente pormenorizada e complexa e encargos administrativos desproporcionados.

A abordagem de operador de rede independente melhoraria o *statu quo*, mas exigiria uma regulação mais pormenorizada, prescritiva e onerosa e seria menos eficaz no que diz respeito aos desincentivos ao investimento em redes. Na sua resposta ao Livro Verde da Comissão, o ERGEG indicou igualmente que privilegiava a abordagem de separação da propriedade¹⁸.

A Comissão examinará atentamente ambas as opções no que diz respeito tanto às redes de electricidade como de gás, tomando em consideração as características individuais de cada sector. O objectivo em ambos os casos será assegurar um acesso equitativo à rede por parte de todas as empresas e garantir a criação de incentivos suficientes para que os operadores de redes de transporte proporcionem uma capacidade adequada, nomeadamente através de novas infra-estruturas.

A solução de separação escolhida deve ser aplicável a todos os operadores e a todos os mercados nacionais, a fim de evitar inconsistências entre a dimensão nacional das competências reguladoras e a dimensão da UE de um mercado único da energia¹⁹. É de salientar que um elemento que justifica eventuais efeitos restritivos das opções propostas ao direito de estabelecimento e à liberdade de circulação de capitais poderia dever-se a razões imperativas de interesse geral (por exemplo, segurança do aprovisionamento). Uma vez que a separação da propriedade já foi introduzida em 11 Estados-Membros, a Comissão procederá a uma avaliação mais aprofundada da experiência destes países em comparação com a dos Estados-Membros que introduziram a separação jurídica. Existe uma relação entre separação e regulação. Os mercados com menos separação da propriedade exigem uma regulação mais pormenorizada, complexa e prescritiva. Nessas circunstâncias, as entidades reguladoras nacionais precisam de ter, em especial, competências mais intervencionistas e pesadas a fim de evitar a discriminação. Contudo, os desincentivos ao investimento adequado em redes sem separação da propriedade não podem, de qualquer modo, ser plenamente tratados pelas entidades reguladoras.

2.2 Melhoria da regulação do acesso à rede a nível nacional e da UE

2.2.1 Reforço do papel das entidades reguladoras nacionais

As directivas relativas à electricidade e ao gás de 2003 estabeleceram que os Estados-Membros devem criar entidades reguladoras com competências específicas. Contudo,

¹⁸ A resposta do Conselho das Entidades Europeias Reguladoras da Energia (CEER) ao Livro Verde sobre Energia de 11 de Julho de 2006 (C06-SEM-18-03).

¹⁹ Nos termos do n.º 1 do artigo 26.º da Directiva 2003/54 relativa à electricidade, pequenos sistemas isolados podem beneficiar de uma derrogação às regras de separação.

em muitos casos, a experiência sugere que a eficácia das entidades reguladoras é frequentemente condicionada devido a uma falta de independência face ao Governo e de poderes e competências suficientes. Por exemplo, as análises por país revelam que há muitas questões relativamente às quais as entidades reguladoras não dispõem de poderes *ex-ante* discricionários e efectivos, como o estabelecimento de regras para a separação funcional ou as condições de acesso não-tarifárias. Noutros casos, os deveres de regulação estão divididos entre a autoridade reguladora específica e o ministério, ou a autoridade da concorrência. As análises por país confirmam que, quando as entidades reguladoras nacionais dispõem de competências insuficientes, tal resulta em tomada de decisões inconsistentes e em conformidade inadequada. Esse facto é confirmado por um relatório separado de um consultor sobre competências reguladoras, no qual se conclui que: "persistem insuficiências no que respeita ao âmbito das actividades, às competências disponíveis e à capacidade das entidades reguladoras para exercerem uma regulação independente" e que tal "causa problemas residuais de assimetria reguladora e, em alguns casos, impede o desenvolvimento adequado da concorrência"²⁰.

A Comissão chegou, por conseguinte, à conclusão que as entidades reguladoras da energia devem ser reforçadas a nível nacional e dispor do nível necessário de discricção para tomarem decisões sobre todas as questões relevantes. A Comissão considera que as entidades reguladoras necessitam de dispor de importantes poderes *ex-ante* nas seguintes áreas: i) todos os aspectos do acesso de terceiros às redes, ii) acesso ao armazenamento de gás, iii) mecanismos de compensação; iv) supervisão do mercado de, por exemplo, bolsas de energia eléctrica ; v) conformidade com a separação funcional e de contas para os operadores de redes de distribuição; vi) todas as questões transfronteiriças; vii) protecção do consumidor, incluindo eventuais controlos do preço ao utilizador final; viii) recolha de informações e ix) sanções por inconformidade. **A Comissão tem, por conseguinte, intenções de propor um reforço das directivas nesse sentido.**

É também essencial assegurar que as decisões a nível nacional não produzam um efeito adverso nos aspectos mais críticos para a entrada do mercado e a evolução no sentido de um mercado interno da CE, respectivamente para o gás e a electricidade. Com esse fim em vista, determinadas decisões reguladoras nacionais, em especial as relativas a questões transfronteiriças e ao desenvolvimento eficaz da concorrência, deveriam ser notificadas à Comissão. Esta estrutura já é utilizada para isenções relativas ao acesso de terceiros a novas infra-estruturas (nos termos do artigo 22.º da Directiva 2003/55 relativa ao gás e do artigo 7.º do Regulamento 1228/2003 relativo à electricidade) e no sector das telecomunicações desde 2003²¹. **A Comissão estudará critérios adequados ao abrigo dos quais essas decisões exigiriam notificação e supervisão da Comissão**²².

²⁰ "Study of the Powers and Competencies of Energy and Transport Regulators" Europe Economics and TIS, Outubro de 2006.

²¹ Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de Março de 2002 relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva-quadro), JO L 108 de 24.4.2002, p. 33–50, artigo 7.º.

²² A Comissão considera que essas competências de supervisão seriam necessárias nas seguintes áreas: i) isenções do acesso a terceiros para novas infra-estruturas, ii) regulação dos preços aos utilizadores finais, iii) todas as decisões referentes a questões transfronteiriças, incluindo a aplicação pormenorizada de orientações e iv) questões de dominância do mercado, especialmente em relação à ausência de liquidez adequada, incluindo decisões referentes ao tratamento dos contratos de transporte existentes.

2.2.2 Coordenação das entidades reguladoras a nível da UE

A criação de uma rede integrada de transporte da UE²³ implica a introdução de alterações no quadro regulamentar. A eliminação de inconsistências nas decisões de investimento e de exploração da rede tem implicações financeiras, incluindo a atribuição dos custos e riscos associados a um aumento da capacidade. Além disso, verificam-se problemas relativos a inconsistências a nível nacional entre, por exemplo, estruturas de tarifação, regras de atribuição de capacidade, modalidades de compensação, calendários comerciais e medidas de segurança do aprovisionamento. O resultado destas diferenças na concepção do mercado é a segmentação do mercado, a ponto de alguns mercados nacionais permanecerem divididos em diferentes "tarifas" locais ou zonas de "compensação" que funcionam contra o desenvolvimento do mercado interno. Esta segmentação do mercado europeu aumenta o efeito da dominância de um pequeno número de fornecedores e é prejudicial para a segurança do aprovisionamento.

As entidades reguladoras estão já a procurar resolver essas questões através do ERGEG e, explicitamente, das iniciativas regionais relativas à electricidade e ao gás²⁴. Há sinais encorajadores de melhorias significativas obtidas desta forma. Contudo, os progressos dependem do acordo entre todas as entidades reguladoras envolvidas quanto às melhorias e de estas disporem das competências e poderes adequados. É portanto necessária uma maior dinâmica, incluindo uma coordenação mais aprofundada da UE, o que exige maiores recursos. Este aspecto será sublinhado no relatório da Comissão sobre experiência adquirida com a aplicação do Regulamento 1228/03 que inclui uma lista concreta de acções²⁵. Podem ser consideradas três configurações principais, personificando as delegações de competências necessárias em conformidade com o Tratado CE, que exigiriam alterações ao quadro legislativo, em particular no que diz respeito às segunda e terceira opções.

- **Evolução gradual da actual abordagem:** Reforço da colaboração entre entidades reguladoras nacionais, nomeadamente exigindo aos Estados-Membros que atribuam às entidades reguladoras nacionais um objectivo comunitário e criando um mecanismo mediante o qual a Comissão possa proceder ao exame de algumas decisões das entidades reguladoras nacionais que afectam o mercado interno da energia²⁶.
- **Uma rede europeia de entidades reguladoras independentes ("ERGEG+"):** Ao abrigo deste mecanismo, o papel do ERGEG será formalizado e ser-lhe-ia atribuída a missão de estruturar decisões vinculativas aplicáveis às entidades reguladoras e aos operadores relevantes do mercado, como operadores de rede, bolsas de energia eléctrica ou produtores, sobre determinadas questões técnicas definidas com precisão e mecanismos relacionados com as questões transfronteiriças. Para tal seria necessária uma participação adequada da

²³ Ver ponto 2.4 infra.

²⁴ O ERGEG lançou a Iniciativa Regional da Electricidade (ERI) em 27 de Fevereiro de 2006, seguida da Iniciativa Regional do Gás (GRI) em 25 de Abril de 2006.

²⁵ A publicar no início de 2007: identifica sete áreas em que poderá ser necessária uma maior coordenação reguladora, estando apenas algumas plenamente abrangidas pelo regulamento, nomeadamente: a) regras de segurança, b) regras de conexão à rede, c) regras para trocas comerciais de electricidade, d) transparência, e) compensação e regularização, potência de reserva, f) intercâmbio de dados e g) sinais de localização e incentivos ao investimento.

²⁶ Conforme indicado anteriormente, baseia-se na abordagem já utilizada no sector das comunicações electrónicas e em relação a isenções para o acesso de terceiros a novas infra-estruturas de gás e electricidade.

Comissão, se apropriado, a fim de assegurar que o interesse comunitário foi tido em devida consideração.

- Seria criado um **novo órgão único a nível comunitário**. Ser-lhe-ia em especial atribuída a responsabilidade de adopção de decisões individuais para o mercado da electricidade e do gás da UE relacionadas com questões reguladoras e técnicas relevantes, a fim de fazer com que o comércio transfronteiriço funcione em termos práticos²⁷.

Das três opções, a Comissão considera que a primeira, que desenvolve gradualmente a abordagem actual, não seria suficiente, nomeadamente por que, desse modo, os progressos continuariam a basear-se no acordo voluntário entre 27 entidades reguladoras nacionais muitas vezes com interesses diferentes. Assim, a abordagem mínima com probabilidade de conseguir progressos rápidos e eficazes para a harmonização dos aspectos técnicos necessários ao funcionamento eficaz do comércio transfronteiriço seria a abordagem ERGEG+.

Dada a importância dos projectos de investimento destinados a trazer o gás até às fronteiras da Europa, esperar-se-ia que o ERGEG desempenhasse igualmente um papel importante no diálogo com os parceiros internacionais da Europa no domínio da energia. Tal permitiria uma forte promoção da cooperação internacional a nível regulador. A colaboração com o Sudeste da Europa, o Euro-Mediterrâneo e a Rede Internacional de Regulação da Energia (*International Energy Regulation Network*) deveria prosseguir e deveriam ser exploradas novas vias de colaboração com a Rússia e outros países, como, por exemplo, um diálogo UE-EUA.

2.3 Redução das possibilidades de concorrência desleal

Tal como repetidamente referido nos relatórios de acompanhamento da Comissão, e conforme desenvolvido de forma mais aprofundada no inquérito de sector, muitos mercados nacionais caracterizam-se por níveis elevados de concentração e pelas subsequentes questões relacionadas com a manipulação do mercado grossista. Os mercados do gás e da electricidade são susceptíveis de concentração devido à existência de monopólios do período pré-liberalização e das suas características naturais.

A electricidade é, em especial, um produto com uma baixa elasticidade da procura, de modo que, mesmo com preços relativamente elevados, os clientes não diminuem o seu consumo de forma muito significativa. Este facto, os efeitos do congestionamento e a necessidade de equilíbrio contínuo entre a oferta e a procura aumentam a margem para a dominância do mercado. Relativamente ao gás, as dificuldades em termos de concorrência têm igualmente as suas raízes na estrutura da indústria do gás fora da UE, bem como na produção nacional nos Estados-Membros.

Estes problemas são agravados pelo âmbito nacional dos mercados e pela falta de integração. As melhorias abordadas nos pontos 2.1 e 2.2 supra proporcionariam uma forte dinâmica para a integração do mercado e reduziriam esses problemas.

²⁷ Nos termos do projecto de acordo interinstitucional relativo ao enquadramento das agências europeias de regulação (COM(2005)59 final), a esse órgão poderia, em especial, ser confiada a missão de aplicar as normas comunitárias a casos específicos, o que inclui o poder de adopção de decisões individuais que sejam juridicamente vinculativas para terceiros (artigo 4.º).

Além disso, com o tempo e desde que exista um acesso justo às redes, os novos investimentos de operadores não-históricos contribuirão também para atenuar a concentração. Isto seria particularmente incentivado se os operadores históricos ou operadores de redes de transporte publicassem uma lista de locais adequados para a produção de electricidade ou para o armazenamento de gás e adoptassem mecanismos para libertar esses locais em favor dos novos investidores. A curto prazo, os participantes no mercado identificaram uma série de outras medidas possíveis que contribuiriam também para o processo de mudança para mercados da electricidade e do gás mais competitivos e contestáveis, que se relacionam com: a) transparência, b) estruturas de contratos e c) armazenamento de gás.

2.3.1 Transparência

O problema da concentração é agravado quando não é exigido às empresas dominantes a revelação de informações a outros participantes do mercado. Por exemplo, os movimentos de preços grossistas são frequentemente causados por variações na produção ou pela utilização da capacidade de importação pelas maiores empresas de electricidade e gás. Se não puderem detectar as causas subjacentes das mudanças nos preços do mercado, os operadores de menores dimensões do mercado encontrar-se-ão numa situação de desvantagem. Um maior grau de transparência permitiria igualmente uma melhor vigilância do mercado. O ERGEG já propôs orientações em matéria de transparência e aconselhou a Comissão que estas deveriam ser tornadas juridicamente vinculativas.

Por conseguinte, a Comissão tenciona introduzir orientações vinculativas em matéria de transparência, quer através de nova legislação quer da alteração do Regulamento n.º 1228/03 relativo à electricidade em vigor. Tenciona igualmente melhorar os requisitos de transparência aplicáveis ao gás através do Regulamento 1775/05. Em ambos os casos, o parecer do ERGEG será o ponto de partida.

2.3.2 Transporte de gás a longo prazo e contratos a jusante

A Comissão tem repetidamente reconhecido o papel dos contratos a longo prazo entre produtores externos (ou seja, a montante) e empresas que abastecem clientes na União Europeia²⁸. Estes contratos a longo prazo reflectem a necessidade de realização de investimentos iniciais e têm um papel importante a desempenhar no que diz respeito ao acesso a aprovisionamentos de energia eficientes em termos de custos. Contudo, esses acordos são frequentemente alargados a jusante e servem para encerrar o mercado a jusante através de contratos de transporte prioritários e de contratos de fornecimento desproporcionadamente a longo prazo, quer com fornecedores locais quer directamente com clientes finais. Este facto resulta frequentemente no encerramento do mercado dentro da União Europeia.

O Regulamento Gás já impõe condições rigorosas de "usar ou largar" em relação aos contratos de transporte. Estes incluem contratos que foram celebrados ao abrigo da Directiva 91/296/CEE sobre o trânsito de gás natural por redes. Estes requisitos, quando combinados com investimento adicional em redes de gás, podem contribuir para superar os actuais bloqueios a uma concorrência efectiva. O maior desenvolvimento das orientações sobre "usar ou largar" contribuiriam também para um desenvolvimento mais rápido da concorrência. **A Comissão acompanhará atentamente o cumprimento dos requisitos estabelecidos no**

²⁸ Ver por exemplo, o vigésimo quinto considerando da Directiva 2003/55/CE ou o oitavo e décimo primeiro considerandos em combinação com os artigos 5.º e 6.º da Directiva 2004/67/CE.

Regulamento 1775/05. Desenvolverá além disso orientações ao abrigo do regulamento. Considera igualmente que quaisquer decisões reguladoras referentes a esses contratos deveriam estar sujeitas ao controlo da Comissão ao abrigo das disposições referidas no ponto 2.2.1.

2.3.3 Acesso às instalações de armazenamento de gás

Um segundo factor que afecta a concorrência no sector do gás é a disponibilidade limitada de armazenamento, que se encontra frequentemente em poder dos operadores históricos. Embora o armazenamento não seja um monopólio natural, as instalações em determinados locais podem ter um grande impacto no funcionamento do mercado interno. Em 2004 foram acordadas orientações de cumprimento voluntário de boas práticas aplicáveis aos operadores de sistemas de armazenamento, mas as constatações do relatório final de 2006 do ERGEG sobre o acompanhamento da aplicação das orientações²⁹ apresentam um panorama bastante desanimador em termos de conformidade. O inquérito por sectores salientou também alguns problemas nessa matéria. **Por conseguinte, a Comissão tenciona examinar as medidas que melhor equilibrariam a necessidade de acesso efectivo e a manutenção de incentivos para o desenvolvimento de novas capacidades de armazenamento. Tal poderá exigir um quadro regulamentar específicos que implique o seguinte: a) separação jurídica, b) adopção de orientações vinculativas na sequência de futuros pareceres do ERGEG e c) maiores competências das entidades reguladoras sobre o armazenamento de gás, a nível de instalações individuais.**

2.4 Coordenação entre operadores de redes de transporte

É necessário que o gás e a electricidade possam circular livremente na União Europeia de acordo com regras técnicas compatíveis. Este aspecto é essencial não só para assegurar um mercado competitivo, mas também para garantir a segurança do aprovisionamento. Com esse fim em vista, é essencial que os operadores de redes de transporte disponibilizem uma capacidade de transporte suficiente para satisfazer a procura e integrem os mercados nacionais sem comprometer a qualidade do aprovisionamento. A rede nos Estados-Membros foi concebida para satisfazer as necessidades de muitos mercados nacionais divididos e não de um mercado europeu único. É, por conseguinte, extremamente necessário um maior investimento na rede com um objectivo pan-europeu. Tal exige um planeamento conjunto do desenvolvimento de sistemas e a repartição dos custos e riscos de uma maior interconexão transfronteiriça. Além disso, tal como acontece com a construção de novas interconexões importantes, os operadores de redes de transporte têm muitas outras formas para aumentar a capacidade. A substituição de transformadores importantes, por exemplo, a instalação de comutadores de fase ou, para o gás, de equipamentos de compressão adicionais poderiam igualmente produzir uma capacidade adicional importante. Outras melhorias poderiam resultar simplesmente de um intercâmbio de informações mais regular entre operadores de redes de transporte, de técnicas operacionais como o redespacho, da melhoria das práticas de gestão dos congestionamentos, como uma maior utilização da combinação coordenada de mercados com um dia de antecedência, bem como a atribuição ao longo do dia. **Todas estas medidas exigem um nível muito elevado de cooperação e um quadro regulamentar claro.**

²⁹ Disponível em:
http://www.ergeg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP

Do mesmo modo e a fim de funcionar eficazmente a nível transfronteiriço em condições de segurança, os operadores de rede de transporte devem também acordar normas operacionais entre si. Tal implica um elevado nível de cooperação técnica entre os operadores de redes de transporte, incluindo o intercâmbio de informações pormenorizadas, tanto em termos de planeamento da rede a longo prazo como numa base operacional em tempo real. Do ponto de vista dos utilizadores da rede, estas questões de interoperabilidade deveriam ser tão pouco visíveis quanto possível.

A experiência da Comissão sugere que é duvidoso que isso possa ser conseguido no âmbito do actual quadro em que tanto os operadores de redes de transporte como as entidades reguladoras têm tendência ou estão mesmo obrigados a seguir uma orientação nacional. Este é um tema-chave das análises por país relativas aos vários Estados-Membros.

Um maior nível de coordenação dos operadores de redes de transporte exigiria um novo quadro legislativo a nível da CE. Seria atribuído um papel institucional às associações de operadores de redes de transporte existentes com *objectivos e obrigações formais associadas ao seu papel*³⁰ ("ETSO +\GTE + solução"³¹). Por exemplo, a Comissão ou as entidades reguladoras podem solicitar ao grupo de operadores de redes de transporte, em especial a fim de garantir a segurança do aprovisionamento, a apresentação de informações sobre o investimento e a exploração da rede europeia, bem como sobre o desenvolvimento de normas técnicas para a segurança do aprovisionamento abordada anteriormente. Ao ETSO+\GTE+ poderia ser atribuída a missão de adoptar recomendações sobre questões técnicas definidas com precisão, como normas e regras operacionais. Em especial, este poderia igualmente ser responsável pelo acompanhamento da evolução das redes, de modo a melhorar as capacidades de transporte entre os Estados-Membros. O ETSO+\GTE+ seria também responsável pela análise dos progressos verificados nos investimentos em infra-estruturas, por exemplo com uma periodicidade de dois anos, bem como pela interacção com as populações locais afectadas por esses investimentos.

Deveriam igualmente ser desenvolvidos esforços no sentido de uma evolução gradual dos operadores de redes regionais: Seriam criados operadores de sistemas transfronteiriços. Estes seriam independentes em termos de propriedade e exigiriam uma separação adicional conforme referido anteriormente.

2.5 Apresentação de um quadro claro para o investimento em centrais de produção / infra-estruturas de importação e transporte de gás

As preocupações iniciais relacionadas com os incentivos para a construção de novas centrais e infra-estruturas de gás num quadro competitivo surgiram de experiências com a introdução da concorrência noutras regiões do mundo. Contudo, tornou-se rapidamente claro que estas eram o resultado de algumas falhas de concepção, agora óbvias, nas modalidades comerciais, bem como de uma possível manipulação do mercado por determinados operadores. As Directivas de 2003 continham salvaguardas destinadas a evitar esses problemas e as Directivas Gás e

³⁰ Tal poderia assumir a forma de um grupo consultivo a estabelecer pela Comissão ou de um acordo voluntário em regime de co-regulação.

³¹ ETSO (*European Transmission System Operators*) - operadores de redes de transporte europeus - e GTE (*Gas Transmission Europe*) - infra-estruturas de gás Europa - são as associações de operadores europeus de redes de electricidade e de gás.

Electricidade relativas à segurança do aprovisionamento reforçaram ainda mais este aspecto³². Como vimos com o desenvolvimento dos quadros concorrenciais a nível nacional, uma maior certeza regulamentar a nível da UE funcionará, além disso, como um íman significativo para um maior investimento e contribuirá para a segurança do aprovisionamento. A criação de um ambiente estável e atraente para os investimentos deve constituir uma prioridade da acção futura a nível comunitário. A este respeito, são igualmente necessárias melhorias no quadro regulamentar a fim de assegurar a coerência e proporcionar uma certeza regulamentar, o que implica alterações adicionais conforme descrito no ponto 2.2.

Para além disso, é de sublinhar que, no sector da energia tal como noutros sectores, a criação do quadro necessário para o aumento do investimento em I&D e inovação deveria ser uma prioridade a nível da UE e dos Estados-Membros. As tendências nos investimentos em IDT no sector da energia serão atentamente acompanhadas.

2.5.1 Investimentos na produção de electricidade e na infra-estrutura

São necessários investimentos consideráveis para a substituição de centrais eléctricas antigas e este aspecto surge agora numa base concorrencial em resposta aos actuais níveis de preços. Os problemas que surgiram em certos Estados-Membros são – quando não associados com uma separação inadequada - largamente resultantes de controlos inadequados dos preços a nível grossista ou retalhista e de Estados-Membros que carecem de um mercado grossista fiável e com liquidez. É importante sublinhar que as directivas dão a qualquer empresa o direito de investir num projecto de produção de electricidade ou de importação de gás. Embora muitos projectos estejam a ser desenvolvidos por grandes operadores históricos, nem sempre é esse o caso.

No entanto, os investidores potenciais necessitam de informações actualizadas sobre a evolução do mercado a curto e médio prazo. A criação do Gabinete do Observatório da Energia, responsável pela recolha e acompanhamento dos dados essenciais nos sectores da energia, será uma medida complementar importante para facilitar novos investimentos eficientes. Tendo em conta a Directiva Electricidade sobre segurança do aprovisionamento, a Comissão criará igualmente um grupo de trabalho para acompanhar os investimentos necessários em matéria de produção de electricidade e examinar o quadro de investimentos, a fim de permitir a criação de capacidades suficientes nos Estados-Membros. Há diversas outras políticas que servem igualmente para influenciar os investimentos no sector da produção de electricidade, como, por exemplo, a atribuição de certificados de emissão ou o efeito de incentivos específicos, nomeadamente para a geração de energias renováveis. Estas questões mais vastas nem sempre podem ser abordadas no âmbito das directivas. No entanto, serão implementadas pela Comissão no âmbito de outras áreas da política energética abordadas no Plano de Acção de Análise Estratégica da Política Energética.

O desenvolvimento de uma infra-estrutura de electricidade eficaz é igualmente apoiado a nível da CE, em especial através das Orientações RTE-E³³.

³² Directiva 2004/67/CE do Conselho, de 26 de Abril de 2004, relativa a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento em gás natural (JO L 127 de 29/4/2004 p. 92-96) e Directiva 2005/89/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Janeiro de 2006, relativa a medidas destinadas a garantir a segurança do fornecimento de electricidade e o investimento em infra-estruturas (JO L 33 de 4/2/2006 p. 22-27).

³³ Ver a Comunicação da Comissão "Plano de Interconexões Prioritárias", COM(2006)846.

2.5.2 *Investimentos em infra-estruturas de importação de gás*

Os sinais do mercado originaram também uma série de projectos de investimento destinados a fazer chegar o gás ao mercado europeu. A utilização do processo de isenção ao abrigo do artigo 22.º da Directiva Gás foi essencial em alguns casos. Também em alguns casos, poderá ser necessário um quadro regulamentar comunitário mediante o envolvimento do ERGEG, especialmente nos casos que afectem muitos Estados-Membros. **Para além da manutenção das actuais competências da Comissão sobre essas isenções, a Comissão tenciona também proceder à alteração da Directiva Gás, a fim de proporcionar um quadro comunitário ao abrigo dos mecanismos referidos no ponto 2.2.2 para a isenção de novos gasodutos que afectem mais de dois Estados-Membros. Estudará igualmente a possibilidade de elaboração de novas orientações relativamente a todas as isenções, o que proporcionará um maior grau de certeza a potenciais investidores.**

2.6 **Questões relacionadas com os clientes domésticos e os clientes comerciais de menores dimensões**

A partir de 2007, todos os clientes de electricidade e gás terão o direito de mudar dos operadores históricos para outros. Há uma série de questões pendentes que é necessário resolver para que esta fase final seja realizada com êxito. As análises por país sugerem que há vários Estados-Membros onde a preparação para a plena abertura do mercado em 2007 não está suficientemente avançada, enquanto o inquérito por sectores confirmou também a existência de obstáculos significativos ao nível da distribuição.

2.6.1 *Separação dos operadores das redes de distribuição*

Uma abertura plena do mercado exige que as empresas de distribuição assegurem o acesso equitativo às redes, um procedimento praticável para a mudança de operador e a confidencialidade no tratamento dos dados. No entanto, as análises por país da Comissão e o inquérito por sectores revelam que, muitas vezes, este não é ainda o caso. Há muitas preocupações sobre a incidência das subvenções cruzadas, a discriminação no modo como as informações são tratadas, bem como problemas com procedimentos de comutação e de perfis de carga, incluindo a interacção com as regras de compensação.

A origem de muitas destas dificuldades devem-se a uma separação insuficiente entre as empresas de rede e as empresas de fornecimento. Ao abrigo das directivas em vigor, os operadores de redes de distribuição que ultrapassam o limiar de 100 000 clientes estão sujeitos ao mesmo regime de separação que os operadores de redes de transporte. Há vários Estados-Membros que não asseguraram a aplicação da separação funcional apesar de isso lhes ser exigido a partir de 2004. A separação jurídica dos operadores de redes de distribuição é obrigatória a partir de Julho de 2007. **A Comissão continuará activamente a intentar acções contra os Estados-Membros em que sejam insuficientes as regras aplicáveis aos operadores de redes de transporte.**

Além disso, alguns participantes no mercado argumentam que as directivas em vigor não prevêem um controlo suficiente do cumprimento a nível dos Estados-Membros. O ERGEG já elaborou uma recomendação sobre as melhores práticas para a mudança de operador, cujo cumprimento deve ser controlado. **A Comissão tenciona, por conseguinte, reforçar as competências das entidades reguladoras em matéria de controlo do cumprimento da separação funcional.**

Além disso, os operadores de redes de distribuição com menos de 100 000 clientes estão actualmente excluídos dos requisitos básicos de separação estabelecidos nas Directivas Gás e Electricidade em vigor. Esta situação torna bastante improvável que, sem uma regulação muito forte, os outros utilizadores potenciais venham a obter um acesso justo às redes. **A Comissão reexaminará a adequação do limiar de 100 000 clientes.**

2.6.2 *O segmento dos agregados familiares: defesa do consumidor e pobreza energética*

A experiência adquirida até à data demonstrou que os preços grossistas da energia apresentam uma volatilidade considerável. Este facto levanta a questão de determinar se e como os clientes finais, incluindo os clientes vulneráveis, devem estar expostos a essas flutuações. As Directivas Gás e Electricidade exigem a criação de salvaguardas com vista à protecção dos consumidores, contemplando também o conceito de serviço universal no sector da electricidade. Finalmente, os anexos das directivas exigem igualmente que sejam dados aos consumidores direitos a estruturas de contrato transparentes e a um mecanismo de resolução de litígios, bem como o direito de mudança sem encargos e a protecção contra vendas abusivas.

Sem energia, as pessoas não podem viver no ambiente económico e social de hoje. A electricidade é essencial para a vida quotidiana dos cidadãos. Tem frequentemente também impactos na disponibilidade de muitos serviços essenciais. Os agregados familiares com baixos rendimentos gastam proporcionalmente mais em energia do que os agregados familiares com rendimentos mais elevados. Além disso, os agregados familiares em zonas rurais gastam proporcionalmente mais em energia do que os que vivem em zonas urbanas. Para a grande maioria dos cidadãos da UE, o acesso a serviços de fornecimento de electricidade é satisfatório. Este facto é comprovado por dados recentes de uma sondagem e de um estudo sobre a satisfação dos consumidores do Eurobarómetro³⁴. A pontuação média da satisfação dos consumidores ao nível da UE é de 7,6 (numa escala de 1 a 10)³⁵.

A Comissão considera que devem existir em toda a UE normas de serviço público tão elevadas quanto possível. As alterações em curso no mercado europeu da energia devem proteger plenamente os direitos dos cidadãos a serem abastecidos com electricidade suficiente para satisfazer as suas necessidades básicas a preços razoáveis, transparentes e fácil e claramente comparáveis. Podem também ser adoptadas medidas especiais para assegurar a protecção dos cidadãos mais vulneráveis, especialmente em termos de pobreza de combustível. Finalmente, as Directivas Gás e Electricidade prevêm a protecção contra práticas de venda desleais e o direito de os cidadãos disporem da informação necessária para escolher e eventualmente mudar de fornecedor.

³⁴ *2006 eurobarometer survey on consumer satisfaction on services of general interest (EU25) e IPSOS Consumer Satisfaction Survey 2006*, a publicar.

³⁵ O acesso à electricidade é difícil para 4% dos consumidores. Quase todos os cidadãos europeus que têm acesso à electricidade utilizam-na efectivamente. Dos 72% dos consumidores europeus que têm acesso ao gás natural, 74% utilizam-no. Entre 2004 e 2006, a acessibilidade dos preços da electricidade tem-se mantido relativamente constante, com excepção da Grécia e da Itália (tendência ascendente) e de Malta (descida acentuada). 66% dos cidadãos europeus declararam que os preços dos serviços de electricidade são economicamente acessíveis, enquanto para 16 % destes os preços não são economicamente acessíveis e 15 % consideram os preços excessivos. Apenas alguns consumidores apresentaram uma queixa relacionada com o fornecimento de electricidade e gás (6% para a electricidade e 5% para o gás). Em média, 62% dos consumidores da UE sentem que os seus interesses estão bem protegidos. Em alguns grandes países (Alemanha, Itália e Espanha) esta percentagem é inferior a 50%.

Estas disposições devem ser implementadas a nível nacional com transparência e sem discriminação. Não devem impedir a abertura, em 2007, do mercado interno da energia em benefício de todos os consumidores. Obrigações de serviço universal e público (OSU e OSP) bem orientadas, incluindo a regulamentação proporcional dos preços, devem continuar a ser uma parte integrante do processo de abertura do mercado. O consumo de energia é relativamente pouco elástico. Os consumidores reagirão frequentemente a flutuações de preços investindo em novos equipamentos que contribuam para reduzir o consumo. No entanto, muitos Estados-Membros mantiveram controlos mais gerais sobre as tarifas de abastecimento a retalho. Embora os controlos de preços impeçam o envio de sinais adequados de preços aos clientes sobre custos futuros, a regulamentação orientada para os preços pode ser necessária a fim de proteger os consumidores em determinadas circunstâncias específicas, por exemplo no período de transição para uma concorrência efectiva. Estes devem ser equilibrados de modo a não impedir a abertura do mercado, a não criar discriminações entre fornecedores de energia da UE e a não reforçar distorções da concorrência ou restringir a revenda.

A liberalização pode ser acompanhada por estratégias de *marketing* e venda agressivas e enganadoras utilizadas por empresas de energia com vista a pressionar os consumidores para a mudança. A Directiva Práticas Comerciais Desleais cria um quadro sólido para o tratamento destas questões³⁶.

Não dispomos de uma imagem clara das medidas nacionais que os Estados-Membros adoptaram para a transposição das directivas relativas à energia no que se refere às regras aplicáveis aos consumidores. Os dados disponíveis sugerem que os Estados-Membros fizeram uma utilização bastante limitada das obrigações de serviço público específicas destinadas a contemplar a questão dos clientes vulneráveis. Na verdade, metade dos Estados-Membros nem sequer tentaram definir este grupo e apenas cinco dispõem de qualquer forma de tarifas sociais. Verificam-se igualmente diferenças substanciais em termos de compensação para interrupções do abastecimento - apenas 8 Estados-Membros dispõem de sistemas de reembolso - e de códigos de conduta para a transparência dos preços e condições contratuais.

A Comissão procederá, por conseguinte, à avaliação da legislação nacional nesta matéria e do seu impacto nos operadores bem como nos agregados familiares. Proporcionará orientações, em especial através de procedimentos por infracção, quanto à conformidade das medidas nacionais com o direito comunitário.

A Comissão manterá igualmente em estudo permanente os mercados retalhistas a fim de avaliar os efeitos da liberalização nos agregados familiares, com vista ao aumento da confiança dos consumidores no mercado da energia e à limitação dos riscos de manipulação do mercado.

Finalmente, a Comissão lançará uma grande campanha de informação e sensibilização nas vésperas da abertura plena do mercado em Julho de 2007 e tenciona elaborar uma Carta dos Clientes de Energia com vista a: i) abordar a questão da pobreza de combustível, ii) melhorar

36 Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Directiva 84/450/CEE do Conselho, Directivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e Regulamento (CE) n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho («directiva relativa às práticas comerciais desleais»), (JO L 149 de 11.6.2005, p. 22), aplicável a partir de 12 de Dezembro de 2007.

o nível mínimo de informação ao dispor dos cidadãos para os ajudar a escolher entre fornecedores e opções de abastecimento iii) diminuir a burocracia quando os clientes mudam de fornecedor e (iv) proteger os clientes de práticas de venda desleais em conformidade com as directivas relevantes da CE.

2.6.3 Frequência da leitura do contador

A origem de algumas das questões relativas ao mercado grossista pode ser atribuída a uma elasticidade insuficiente da procura. Por exemplo, a volatilidade dos preços grossistas deve-se em parte ao facto de os clientes de menor dimensão estarem separados dos movimentos dos preços grossistas a curto prazo, o que torna os preços grossistas mais voláteis. Mesmo quando os preços estão totalmente livres de controlo, a medição pouco frequente do consumo impede qualquer tipo de resposta da procura de determinados clientes.

A utilização alargada de contadores inteligente promoveria a concorrência e outros objectivos políticos, como a eficiência energética e a segurança do aprovisionamento, incentivando a inovação na prestação de serviços energéticos. Os contadores inteligentes são também bons para os consumidores, dando-lhes leituras mais frequentes e a oportunidade de alterar os seus padrões de consumo. A Directiva 2006/32/CE relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos já prevê a utilização pelos Estados-Membros de contadores inteligentes com vista a atingir os objectivos de eficiência energética. **A Comissão examinará se é necessária uma acção específica suplementar sobre esta matéria.**

3 CONCLUSÕES E PRÓXIMAS ETAPAS

O texto supra apresenta as principais conclusões da Comissão com base na experiência adquirida nos últimos sete anos da implementação de um mercado europeu da electricidade e do gás competitivo. Esta iniciativa tem sido reconhecidamente um sucesso. Embora se verifiquem alguns resultados positivos, as constatações do inquérito por sectores e as análises por país permitiram à Comissão obter uma panorama substancial do estado actual do processo de liberalização que mostra, apesar de deficiências significativas, alguns progressos e potenciais benefícios consideráveis.

Um mercado integrado competitivo continua a ser, do ponto de vista da Comissão, a única forma de proporcionar um futuro energético seguro e sustentável para a Europa, com base num mercado da electricidade e do gás coerente constituído por 500 milhões de consumidores, todos a funcionar de acordo no âmbito do mesmo quando regulamentar e da concorrência.

A Comissão acredita que é agora oportuno considerar as suas opções a fim de incentivar maiores avanços, que constituirão a etapa final para a realização de mercados da electricidade e do gás plenamente operacionais a nível europeu, tal como apresentado nos pontos 2.1-2.6 supra.

A Comissão já iniciou um procedimento de avaliação do impacto, a fim de identificar os métodos mais adequados para a aplicação prática dessas intenções. Essa avaliação será concluída no final de 2007. Será elaborada uma outra comunicação que inclua propostas formais pormenorizadas a apresentar ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

A Comissão convida o Conselho e o Parlamento a confirmar que os objectivos-chave a levar a cabo com vista à concretização plena do mercado interno da energia são os apresentados pela Comissão e a apoiar a intenção da Comissão de apresentar outras medidas com vista a assegurar a sua implementação.