



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 19.10.2011
SEC(2011) 1234 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Resumo da avaliação de impacto

que acompanha o documento

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativo às orientações para a aplicação das prioridades em infra-estruturas energéticas europeias e que revoga a Decisão n.º 1364/2006/CE

{COM(2011) 658 final}
{SEC(2011) 1233 final}

1) Definição do problema

A Comunicação da Comissão «Prioridades em infra-estruturas energéticas para 2020 e mais além»¹ confirmou a necessidade de rever a política e o quadro financeiro RTE-E, identificou os corredores e domínios prioritários a implementar até 2020 e propôs um novo método para identificar projectos de interesse comum (PIC) para dar cumprimento a essas prioridades. A avaliação de impacto conexa realçou a **mudança de escala nos volumes de investimento e nos prazos de execução com investimentos no valor** de cerca de 140 000 milhões de euros em redes de electricidade de importância europeia, cerca de 70 000 milhões de euros em redes de gás natural, bem como 2 500 milhões de euros em infra-estruturas de transporte de CO₂ a executar até 2020. Identificou igualmente os obstáculos existentes em matéria de concessão de autorizações.

A análise do problema é aprofundada pela presente avaliação de impacto complementar, que acompanha a proposta legislativa relativa às infra-estruturas energéticas.

Problemas relacionados com os procedimentos de concessão de autorizações e a oposição da população

Estas são das principais razões que impedem a execução atempada dos projectos de infra-estruturas energéticas, nomeadamente das linhas aéreas de electricidade. **Os procedimentos administrativos são complexos e ineficientes**, nomeadamente no que respeita à organização dos processos e às competências das partes envolvidas, continuam a ser fragmentados e carecem de prazos claros e de um planeamento e uma coordenação prévios da aplicação da legislação ambiental da UE². **A oposição da população afectada** tem a ver com a falta de clareza a respeito do valor acrescentado de um projecto, os impactos reais ou percebidos no ambiente e na paisagem, as preocupações em matéria de saúde e segurança, a participação tardia e insuficiente da população e das partes interessadas.

Problemas relacionados com o quadro regulamentar

O quadro existente não está orientado para a concretização das prioridades europeias identificadas em matéria de infra-estruturas. A fixação das tarifas e os incentivos regulamentares continuam a estar centrados, a nível nacional, na eficiência em termos de custos a curto prazo, sem terem em conta o correspondente desafio do investimento a longo prazo no âmbito da estratégia Europa 2020. Decisões fundamentais sobre os projectos transfronteiras são exclusivamente tomadas com base nas prioridades nacionais. Esta situação é particularmente problemática quando os benefícios e os custos são assimétricos entre os Estados-Membros, levando a que as autorizações de investimento transfronteiras dificultem ou atrasem os processos.

Problemas relacionados com o financiamento

Tendo em conta a mudança de escala nos volumes de investimento e a urgência em concretizar as prioridades em matéria de infra-estruturas energéticas até 2020, os operadores de redes terão de enfrentar grandes desafios em matéria de financiamento. A crise financeira restringe a possibilidade de as empresas obterem crédito em condições favoráveis, ao mesmo tempo que os riscos do país aumentam e as notações de crédito baixam. As actuais estruturas de regulamentação ou de propriedade dificultam a capacidade dos ORT para atraírem novos investidores institucionais. A nível da UE, o actual programa RTE-E, com a sua incidência limitada nas subvenções para estudos de viabilidade e a falta de instrumentos adequados de atenuação dos riscos não é apropriado para facilitar o acesso a financiamento por meio de

¹ COM(2010) 677

² Directivas 2001/42/CE, 85/337/CEE, 92/43/CEE, 2009/147/CE, 2000/60/CE

empréstimos ou de capitais próprios, nem para mobilizar investimentos públicos e privados nas redes de energia para o futuro.

2) Análise da subsidiariedade e do valor acrescentado da UE

A competência da UE no domínio da energia está consagrada no Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente no artigo 194.º relativo à energia. As redes de energia estão abrangidas pelo disposto nos artigos 170.º e 171.º do TFUE. Relativamente à concessão de autorizações, o artigo 171.º, n.º 2, do TFUE dispõe que «*Os Estados-Membros coordenarão entre si, em articulação com a Comissão, as políticas desenvolvidas a nível nacional que sejam susceptíveis de ter um impacto significativo na realização dos objectivos enunciados no artigo 170.º*». Além disso, o artigo 194.º, n.º 2, do TFUE permite que a UE estabeleça as medidas necessárias para promover a interconexão das redes de energia.

3) Objectivos da iniciativa da UE

O objectivo geral da presente iniciativa é assegurar um desenvolvimento suficiente e atempado das infra-estruturas energéticas em toda a União Europeia e nos países vizinhos, a fim de dar cumprimento aos objectivos da política energética da União em matéria de integração do mercado, segurança do aprovisionamento e sustentabilidade. A iniciativa tem especificamente em vista a realização, até 2020, dos corredores prioritários de infra-estruturas energéticas transeuropeias, através das seguintes medidas:

- Racionalização dos procedimentos de concessão de autorizações, a fim de reduzir significativamente a sua duração para os projectos de interesse comum e aumentar a participação e a aceitação do público relativamente à execução desses projectos;
- Facilitação do tratamento regulamentar dos projectos de interesse comum nos sectores da electricidade e do gás natural, através da imputação dos custos em função dos benefícios obtidos e da garantia de que os benefícios concedidos são consentâneos com os riscos ocasionados;
- Estabelecimento de regras de elegibilidade para a ajuda financeira da União, sob a forma de apoio financeiro baseado no mercado e de apoio financeiro directo da UE aos projectos de interesse comum.

A presente iniciativa visa substituir as orientações RTE-E existentes e complementa a proposta de Regulamento que cria a Facilidade «Interligar a Europa», abrangendo todos os sectores de infra-estruturas (energia, transportes e telecomunicações) e estabelecendo regras comuns para a concessão de ajuda da União sob a forma de subvenções e de novos instrumentos financeiros.

4) Opções políticas

São analisadas as seguintes opções políticas para os três domínios de intervenção que abrangem os problemas identificados:

Domínio de intervenção A: Concessão de autorizações, participação e compensação dos interessados		
Opção A.0	Manutenção do <i>statu quo</i>	
Opção A.1	<i>Estabelecimento de um regime de interesse comum europeu</i>	
Opção A.2	<i>Organização e limitação no tempo do processo de concessão de autorizações</i>	
	Elemento A.2.1: Organização do processo de concessão de autorizações	
	Subopção A.2.1.a	Autoridade principal sem poderes decisórios a nível nacional («balcão único incompleto»)
	A.2.1.b	Autoridade principal com poderes decisórios («balcão único completo»)
	A.2.1.c	Autoridade principal transfronteiras com autoridade europeia de última instância e procedimento europeu de concessão de autorizações
	Elemento A.2.2: Limitação no tempo do processo de concessão de autorizações	
	A.2.2.a	Exigência de que os Estados-Membros estabeleçam prazos para cada PIC
	A.2.2.b	Prazos juridicamente vinculativos fixados pelas partes interessadas no âmbito da cooperação regional
	A.2.2.c	Prazo juridicamente vinculativo fixado pelo acto legislativo da UE
Opção A.3	<i>Estabelecimento de um regime de interesse comum europeu e organização e limitação no tempo do processo de concessão de autorizações</i>	
Domínio de intervenção B: Regulamentação		
Opção B.0	Manutenção do <i>statu quo</i>	
Opção B.1	<i>Imputação dos custos</i>	
	B.1.a	Tarifa de transporte da UE
	B.1.b	Imputação dos custos <i>ex ante</i>
	B.1.c	Imputação dos custos <i>ex ante</i> com ajustamentos <i>ex post</i>
Opção B.2	<i>Incentivos ao investimento</i>	
	B.2.a	Incentivos relacionados com o risco para os PIC
	B.2.b	Sanções e medidas coercivas para os PIC
Opção B.3	<i>Imputação dos custos ex ante e incentivos relacionados com o risco para os PIC</i>	
Domínio de intervenção C: Financiamento		
Opção C.0	Manutenção do <i>statu quo</i>	
Opção C.1	<i>Instrumentos de partilha de riscos</i>	
Opção C.2	<i>Instrumentos de capital de risco</i>	
Opção C.3	<i>Subvenções à construção dos projectos</i>	
Opção C.4	<i>Combinação de subvenções, instrumentos de partilha de riscos e de capital de risco</i>	

Após uma análise preliminar, as subopções A.2.1.a, A.2.1.c, A.2.2.a, A.2.2.b e B.1.a foram postas de parte, uma vez que as medidas conexas foram consideradas ineficazes ou excessivas em comparação com o seu impacto.

5) Avaliação dos impactos

No cenário de **manutenção do *statu quo***, continuarão a verificar-se atrasos persistentes dos novos projectos de infra-estruturas, nomeadamente no sector da electricidade, devido aos problemas de financiamento, regulamentares e de concessão de autorizações. As prioridades europeias não seriam suficientemente tomadas em consideração pelos operadores de mercado e os Estados-Membros. A Comissão calcula que uma parcela significativa do **investimento de cerca de 200 000 milhões de euros** que seria necessário **até 2020 não será obtida** em tempo útil com o quadro existente, pondo em risco a capacidade da UE para cumprir os seus objectivos de política energética e climática até 2020. A falta de interligação reduzirá as oportunidades de optimização do sistema, aumentará o risco de perturbação do aprovisionamento e originará dispendiosos investimentos adicionais para apoiar e equilibrar a produção. Se forem apenas mantidos, os fundos RTE-E e outros fundos da UE não conseguirão produzir um impacto significativo no desafio do investimento.

5.1. Concessão de autorizações

OPÇÃO A.1: Estabelecimento de um regime de interesse comum europeu

Prevê-se que esta opção tenha efeitos positivos intermédios ao contribuir para a realização atempada de um maior número de projectos do que no cenário de manutenção do *statu quo*. Os cidadãos seriam potencialmente afectados devido à reduzida possibilidade de questionar a necessidade de um projecto nos procedimentos de concessão de autorizações. Não é previsível que os impactos ambientais aumentem muito no novo regime, relativamente ao actual, tendo em conta o pressuposto de que os projectos ficarão concluídos mais cedo. Prevê-se igualmente que a execução bem sucedida dos projectos afecte de forma muito positiva os objectivos climáticos. A segurança dos investidores aumentará e contribuirá positivamente para a viabilidade dos projectos. Quanto aos custos administrativos, estima-se a redução dos recursos necessários para o processamento de um determinado número de projectos em cerca de 3% para os promotores e em 12% para as autoridades.

OPÇÃO A.2: Regras relativas à organização e à duração do processo de concessão de autorizações (subopções A.2.1b «balcão único completo» e A.2.2.c «prazo de 4 anos»)

Prevê-se que o impacto desta opção seja forte e positivo, permitindo que a grande maioria dos projectos seja executada dentro do prazo. O número de projectos concluídos dentro dos prazos seria mais elevado do que com a opção A.1, mas nem todos os PIC disporiam de prioridade. A opção melhoraria significativamente as condições de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões, uma vez que a autoridade principal e/ou os promotores teriam de assegurar a sua consulta prévia. Os custos de conformidade seriam mais elevados do que na opção A.1. Está igualmente previsto que os impactos positivos nos custos administrativos sejam mais significativos nesta opção política, que permitiria economizar 26% nos custos administrativos.

OPÇÃO A.3 Estabelecimento de um regime de interesse comum europeu e de regras sobre a organização e a duração do processo de concessão de autorizações

O impacto global desta opção política, que combina os impactos das opções A.1 e A.2, é considerado como o mais positivo de todas as opções, uma vez que levaria a que quase todos os projectos necessários até 2020 fossem concluídos dentro dos prazos, desde que se adoptassem medidas adequadas em matéria de regulamentação e financiamento. Prevê-se que os impactos ambientais, os impactos sociais no emprego e os impactos económicos no PIB

sejam maiores nesta opção política, pois todos os projectos seriam concluídos e as economias nos custos administrativos ascenderiam a 31%.

Em resultado desta análise, a opção política A.3 é a privilegiada.

4.2. Medidas regulamentares

OPÇÃO B.1: Imputação dos custos

A imputação dos custos ex ante permitiria efectuar determinados investimentos, para os quais não seria possível uma partilha de custos viável no cenário de manutenção do *statu quo*, com impactos distributivos e sociais nos participantes no mercado e nos consumidores finais. Estão previstos impactos administrativos limitados devido ao requisito de as entidades reguladoras nacionais (ERN) cooperarem entre si e com os ORT dos diversos Estados-Membros.

Os impactos da *imputação dos custos ex ante com a possibilidade de ajustamentos ex post* só difeririam quanto aos impactos económicos e distributivos finais. Embora tornasse a imputação mais precisa, geraria um risco de revisão em baixa das receitas para os ORT e os investidores externos. A sua aplicação poderia induzir custos administrativos adicionais, uma vez que os ORT e as ERN poderiam ter de reavaliar os benefícios e renegociar a imputação dos custos.

Em consequência, a subopção B.1.b é a privilegiada.

OPÇÃO B.2: Incentivos ao investimento

Os incentivos para os PIC com maiores riscos criariam um impacto económico positivo para a realização das infra-estruturas ao reconhecerem os desafios colocados por alguns investimentos. O impacto financeiro desse adicionador nas tarifas de rede permaneceria muito limitado, tendo em conta o pequeno volume previsto de investimentos elegíveis, o limitado impacto administrativo e a percentagem globalmente baixa dos custos de transporte nos preços finais da energia.

As sanções e as medidas coercivas para os PIC, ao obrigarem os ORT a realizarem os projectos prioritários acordados, poderiam aumentar o bem-estar social a nível da UE. Essas medidas exigiriam que se conferissem novos poderes às ERN. É possível que também suscitassem uma forte oposição por parte dos ORT, visto que o impacto económico poderia ser negativo, quer devido à redução das receitas em consequência das sanções aplicadas em caso de incumprimento, quer devido à assunção de riscos adicionais não cobertos, caso o projecto seja realizado. O valor acrescentado de um tal regime obrigatório comparativamente a um regime baseado em incentivos afigura-se, por isso, limitado.

Em consequência, a subopção B.2.a é a privilegiada.

OPÇÃO B.3: Imputação dos custos ex ante e incentivos relacionados com o risco para os PIC

Esta opção seria a privilegiada, dado que combinaria os impactos positivos das duas subopções privilegiadas e permitiria abranger o maior número de PIC.

4.2. Financiamento

OPÇÃO C.1: Instrumentos de partilha de riscos

A introdução de instrumentos de partilha de riscos melhoraria o acesso ao capital, bem como a novas fontes de financiamento e ao capital de risco (por exemplo, obrigações ou garantias) em condições mais adequadas, melhorando a viabilidade comercial dos projectos e facilitando, assim, uma decisão de investimento positiva. Esse apoio exigiria menores despesas ao orçamento público do que as subvenções directas e teria um elevado efeito multiplicador (até 25). Esta opção exige cooperação com as instituições financeiras, o que diminui a carga administrativa da Comissão.

OPÇÃO C.2: Instrumentos de capital de risco

A disponibilização de capital produziria um impacto muito positivo na capacidade financeira e na atracção de novos investidores. Através do apoio aos projectos na sua fase inicial, acelerar-se-ia o seu amadurecimento, sobretudo se forem mais complexos, inovadores e envolverem várias partes interessadas. Seria expectável uma elevada mobilização do orçamento da UE, com um factor de multiplicação entre 1 e 10. Se os investimentos forem externalizados a uma instituição financeira, criar-se-ão necessidades de recursos substanciais a nível dessas instituições financeiras.

OPÇÃO C.3: Subvenções à construção dos projectos

As subvenções produziriam grandes impactos económicos e sociais positivos, apoiando a realização de PIC que as forças do mercado ou a regulamentação não permitiriam por si só desenvolver e atenuando, simultaneamente, o impacto nas tarifas de rede. A intervenção das subvenções seria direccionada para os PIC com particular importância para a realização dos objectivos em matéria de política energética e climática da Estratégia 2020, bem como para o mercado interno e a segurança do aprovisionamento da União. O impacto administrativo estará directamente relacionado com o número de projectos e com o orçamento da UE disponível para os apoiar.

OPÇÃO C.4: Combinação de subvenções, instrumentos de partilha de riscos e de capital de risco

Uma vez que esta opção combina as opções C.1, C.2 e C.3, acumularia os impactos positivos das diversas opções. Porém, ao fornecer um conjunto de instrumentos baseados no mercado (C.1 e C.2) e apoio financeiro directo (C.3) permitirá também obter sinergias e ganhos de eficiência, visto que será possível encontrar a solução com melhor relação custo-benefício para os riscos de projectos específicos.

Em consequência, a opção C.4 é a privilegiada. Ela reflecte as propostas relativas ao futuro orçamento da UE apresentadas pela Comissão Europeia em 29 de Junho de 2011, além de reflectir cabalmente a Facilidade «Interligar a Europa» proposta.

6) Comparação das opções e conclusões finais da avaliação de impacto

Em resultado da análise, a avaliação de impacto apresenta um **conjunto de opções privilegiadas**: 1) estabelecimento de um regime de interesse comum europeu, balcão único completo e prazo de 4 anos para os projectos de interesse comum; 2) imputação dos custos transfronteiras *ex ante* e incentivos relativos a riscos específicos para os PIC; e 3) uma combinação de subvenções, instrumentos de partilha de riscos e de capital de risco. **Nenhuma**

delas, isoladamente, é capaz de obter os investimentos necessários, o que exige uma coordenação da acção política relativa às opções privilegiadas.

Globalmente, os impactos negativos sobre o ambiente, os cidadãos e as tarifas serão muito inferiores aos benefícios esperados da conclusão das redes transeuropeias. Essa conclusão permitirá que a UE atinja os objectivos energéticos e climáticos acordados a nível da União, nomeadamente o objectivo de uma quota de 20% de energia proveniente de fontes renováveis e o objectivo de 20% de redução da emissão de gases com efeito de estufa até 2020. A existência de infra-estruturas adequadas também facilitará a plena integração do mercado interno da energia nos sectores da electricidade e do gás natural, criando, assim, novas oportunidades para otimizar e aumentar a eficiência do sistema, a concorrência e a possibilidade de escolha por parte do consumidor final e exercendo, deste modo, um efeito global de redução dos preços da energia. O conjunto de medidas também tornará o nosso aprovisionamento energético mais seguro, ao diversificar as fontes, as rotas e as contrapartidas e ao aumentar a estabilidade do sistema, bem como ao melhorar a segurança e a resiliência das nossas redes face às condições climáticas.

Todos estes factores contribuirão para o significativo efeito positivo global sobre o PIB e o emprego já identificado na avaliação de impacto de 2010 (+0,42% de crescimento e 410 000 postos de trabalho adicionais, em comparação com o cenário de referência, no período de 2011-2020).

O quadro seguinte resume os impactos de todas as opções e subopções.

Opções	Impactos económicos e sociais	Impactos ambientais	Outros impactos
A.1	+	=	Viabilidade jurídica: -
A.2	++	+	Viabilidade jurídica: -
A.3	+++	++	Viabilidade jurídica: -
B.1	++	+	Impacto administrativo: -
B.2	++	+	Impacto tarifário: -
B.3	+++	++	Impacto administrativo e tarifário: -
C.1	+++	+	
C.2	++	+	Impacto administrativo: -
C.3	+++	++	Impacto administrativo: -
C.4	+++	++	Impacto administrativo: - Impacto tarifário: +
A.3 & B.3 & C.4	+++	+++	Impacto jurídico, administrativo: - Impacto tarifário: +

Resumo dos impactos (= equivalente ao cenário de referência; + a +++ melhoria em relação ao cenário de referência; - a - - - agravamento em relação ao cenário de referência)