

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga o Regulamento (UE) n.º 994/2010»

[COM(2016) 52 final — 2016/0030 (COD)]

(2016/C 487/11)

Relator: **Graham WATSON**

Consulta	Comissão Europeia, 16. 9.2016 Parlamento Europeu, 7.3.2016 Conselho da União Europeia, 9.3.2016
Base jurídica	Artigos 194.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	7.9.2016
Adoção em plenária	22.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	133/4/9

1. Conclusão e recomendações

1.1. A política da UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás logrou, em certa medida, incentivar os Estados-Membros a pensarem em termos de solidariedade e de segurança partilhada. No entanto, as questões em matéria de política energética continuam, na maioria, a ser tratadas sobretudo como interesses nacionais. Para satisfazer as expectativas dos europeus no domínio da segurança, há que abordar o aprovisionamento de energia de forma mais coerente ao nível da UE.

1.2. Uma tal regulamentação pan-europeia deve ter em conta o contexto mais alargado dos esforços globais de atenuação das alterações climáticas, com as metas ambiciosas estabelecidas no Acordo de Paris, a estratégia da UE para uma União da Energia resiliente, dotada de uma política em matéria de alterações climáticas voltada para o futuro, e as várias tensões geopolíticas na Europa e no mundo, nomeadamente os fluxos de refugiados, as crises nas fronteiras da Europa, como as ocorridas recentemente na Ucrânia, na Turquia, na Líbia e na Geórgia, bem como a ascensão do regionalismo, que ameaça a integração da UE.

1.3. É necessário um investimento avultado para garantir o aprovisionamento de gás na Europa. Importa que este investimento provenha, em primeiro lugar, do setor privado — os lucros das indústrias do petróleo e do gás são tais que, em princípio, dispensam o apoio de fundos públicos. É necessário um quadro político previsível e fiável para garantir a confiança dos investidores e, por sua vez, um aprovisionamento estável e fiável de gás.

1.4. O regulamento proposto pretende evitar crises de aprovisionamento de gás como as de 2006 e 2009. A maior parte da procura de gás destina-se ao aquecimento de edifícios. Um programa alargado de renovação de edifícios com vista à melhoria da eficiência energética, como proposto na Diretiva 2010/31/UE relativa ao desempenho energético dos edifícios e na Diretiva 2012/27/UE relativa à eficiência energética, nomeadamente quando orientado para edifícios com aquecimento a gás, conduziria a uma diminuição significativa da procura de gás, especialmente nos meses de inverno, período em que ocorreram as crises anteriores.

1.5. O gás natural continua a ser uma importante fonte de energia de transição e contribui de modo significativo para a redução das emissões de gases com efeito de estufa, de produtos químicos, bem como de substâncias tóxicas perigosas, como as partículas em suspensão PM₁₀ e PM_{2,5}. Os indicadores relativos aos níveis de emissões do gás natural são consideravelmente inferiores aos do carvão, o que torna o aumento da proporção do gás natural no cabaz energético dos Estados-Membros particularmente importante para a melhoria da qualidade do ar e, conseqüentemente, para a saúde dos cidadãos dos Estados-Membros e dos países vizinhos. No entanto, há que acelerar a transição para uma economia hipocarbónica, um fator que tem de ser tido em conta pela política de aquisição de gás.

1.6. Os consumidores de energia podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento e na gestão da oferta. Há que desenvolver métodos de mobilização dos consumidores em colaboração com estes, nomeadamente utilizando as TIC de forma inovadora. A pobreza energética deve ser combatida, em primeiro lugar, através de medidas de política social, que devem incluir planos nacionais específicos para estimular o investimento em programas de renovação de edifícios, conforme estipulado no artigo 4.º da Diretiva 2012/27/UE relativa à eficiência energética, conferindo prioridade aos consumidores vulneráveis e em situação de pobreza energética e promovendo a colaboração entre os parceiros sociais.

1.7. A generalização das fontes de energia renováveis, aliada à aceleração da eletrificação, poderá reduzir o consumo de gás na UE e, assim, as importações; quanto mais célere for a adoção das fontes de energia renováveis, menos importância terão as políticas externas da UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás. O Comité solicita que a Comissão efetue uma avaliação do grau de coordenação existente entre as previsões de consumo de gás na UE, a segurança do aprovisionamento de gás na UE, o desenvolvimento das fontes de energia renováveis e a melhoria da eficiência energética nos vários setores.

2. Introdução (síntese da proposta da Comissão)

2.1. Face ao impacto negativo das interrupções do aprovisionamento de gás na economia e ao sofrimento que inflige às populações, a Comissão Europeia pretende consolidar o trabalho levado a cabo anteriormente pela UE para assegurar uma maior interligação da infraestrutura de fornecimento de gás e mais solidariedade entre os Estados-Membros na partilha dos encargos associados às interrupções.

2.2. O projeto de regulamento atualiza uma política importante no âmbito dos esforços da UE para criar uma União Europeia da Energia [COM(2015) 80 final]. A União da Energia deve inscrever-se no âmbito dos compromissos assumidos pela UE com vista a conter — e, se possível, inverter — as alterações climáticas antropogénicas resultantes da combustão de combustíveis fósseis.

2.3. O objetivo do projeto de regulamento é assegurar que todos os Estados-Membros estabeleçam instrumentos adequados para se prepararem para situações de escassez de gás decorrentes de uma interrupção no aprovisionamento ou de uma procura excecionalmente elevada, bem como para a gestão dos respetivos efeitos.

2.4. Para atingir este objetivo, o projeto de regulamento propõe uma maior coordenação regional, com determinados princípios e normas estabelecidos a nível da UE. Segundo a abordagem proposta, os Estados-Membros devem cooperar estreitamente no quadro das respetivas regiões na realização das avaliações regionais dos riscos. Os riscos identificados nestas avaliações serão abordados nos planos preventivos de ação e nos planos de emergência regionais, que serão objeto de uma análise pelos pares e aprovados pela Comissão.

2.5. A fim de assegurar que as avaliações dos riscos e os planos são abrangentes e coerentes entre si, o regulamento estabelece modelos obrigatórios que enumeram os aspetos a ter em conta aquando da realização da avaliação dos riscos e da elaboração dos planos.

2.6. O regulamento melhora também a aplicação da norma de aprovisionamento dos clientes protegidos (principalmente agregados familiares) e a norma relativa às infraestruturas (possibilidade de fornecer gás mesmo quando a maior das infraestruturas não está disponível). Permite a disponibilização de capacidade bidirecional permanente. Por último, propõe a introdução de medidas adicionais de transparência relativas a contratos de fornecimento de gás, uma vez que esses contratos podem afetar a segurança do aprovisionamento na UE.

2.7. A necessidade de intervenção da UE justifica-se pelo facto de as abordagens nacionais terem como consequência medidas subotimizadas e o agravamento do impacto de uma crise. Uma medida tomada num país pode provocar uma escassez de gás em países vizinhos.

2.8. Embora a existência de mercados funcionais seja de importância vital para a segurança do aprovisionamento de gás, a adoção de medidas bem coordenadas pelos Estados-Membros, especialmente em caso de emergência, podem reforçar significativamente a segurança do aprovisionamento. Trata-se não só de uma melhor coordenação das medidas nacionais de atenuação em caso de emergência, mas também de medidas preventivas nacionais, como, por exemplo, propostas para uma melhor coordenação das políticas nacionais de armazenamento ou de GNL [COM(2016) 49 final], que podem ser estrategicamente importantes em algumas regiões.

2.9. Um relatório de acompanhamento de 2014 da Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia demonstrou que ainda subsistem graves motivos de preocupação no que diz respeito à cooperação entre os Estados-Membros (as medidas por eles tomadas, de carácter predominantemente nacional, não são adequadas para dar resposta aos problemas de aprovisionamento de gás). Além disso, o teste de esforço realizado no verão de 2014 [COM(2014) 654 final] demonstrou que a ocorrência de perturbações graves no aprovisionamento de gás proveniente do Leste ainda teria um forte impacto em toda a UE.

3. Observações na generalidade

3.1. A principal dificuldade da proposta de regulamento em apreço reside não no texto mas no seu contexto. Muito embora a estratégia-quadro da UE para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro [COM(2015) 80 final] assuma um tom quase messiânico no seu discurso sobre a necessidade de lutar contra as alterações climáticas, o presente projeto de regulamento — apesar de coerente com anteriores regulamentos relativos à segurança do aprovisionamento de gás — não é totalmente coerente com os objetivos da estratégia-quadro.

3.2. Segundo muitos cientistas especializados em questões climáticas, para se ter uma probabilidade razoável de limitar a subida da temperatura global a 2° C há que reduzir as emissões de gases com efeito de estufa para níveis próximos de zero até 2050. Se a meta for 1,5° C, a data-limite terá de ser ainda mais cedo. Por exemplo, para eliminar os cerca de 4 611 milhões de toneladas de equivalente-CO₂ lançados para a atmosfera em 2013, há que satisfazer a procura de energia primária da UE (correspondente a 1 567 milhões de toneladas de equivalente-petróleo em 2013) com energia limpa. Mais de dois terços das emissões provêm de combustíveis fósseis, motores da nossa civilização industrial, e são esses combustíveis que têm de ser substituídos.

3.3. O gás natural continua a ser uma importante fonte de combustível de transição e contribuiu para a redução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes de combustíveis sólidos, nomeadamente em países em que o carvão desempenha um papel preponderante. No entanto, há que acelerar a transição para fontes de energia mais hipocarbónicas e, em última instância, isentas de carbono. Trata-se de um requisito para cumprir o objetivo de longo prazo de limitar o aumento da temperatura média global a 1,5° C, tal como estipulado no Acordo de Paris, que deve ser tido em conta na política de aprovisionamento de gás. Este ponto deve ser contemplado nas avaliações dos riscos realizadas pelos Estados-Membros. Para promover um investimento eficiente e definir o quadro para um sistema energético resiliente impõe-se uma maior sintonia entre a política de aprovisionamento de gás da UE e elementos da União da Energia como, em particular, um mercado europeu de energia totalmente integrado, melhorias da eficiência energética e descarbonização.

3.4. Cinco anos após a adoção do Regulamento (UE) n.º 994/2010, a segurança do aprovisionamento de gás continua a ser um tema de grande atualidade, especialmente devido às tensões existentes entre a Ucrânia e a Rússia. Estão a ser enviados esforços a nível nacional e da UE para reforçar a segurança do aprovisionamento de gás no inverno de 2016/2017 e mais além. No entanto, um empenho sério no sentido de assegurar um melhor desempenho energético dos edifícios através do isolamento, dando prioridade a edifícios dotados de aquecimento a gás, teria um impacto significativo nas necessidades de gás.

3.5. O gás natural substituiu os combustíveis sólidos como segundo combustível mais importante na UE, fornecendo 23,8 % de toda a energia primária consumida em 2013, o que contribuiu para a redução das emissões de gases com efeito de estufa na UE. Todavia, o crescimento das energias renováveis é assinalável: em 2013, as energias renováveis representaram 15 % do consumo final bruto de energia da UE, em comparação com 8,3 % em 2004, colocando assim a UE no caminho certo para cumprir a sua meta de 20 % de energias renováveis em 2020. Entre 2000 e 2013, a produção bruta de energia elétrica a partir de fontes renováveis mais do que duplicou, tendo representado mais de um quarto do total de eletricidade produzida em 2013.

3.6. A generalização das fontes de energia renováveis, aliada à aceleração da eletrificação, poderá reduzir o consumo de gás na UE e, assim, as importações; quanto mais célere for a adoção das fontes de energia renováveis, menos importância terão as políticas externas da UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás. É, portanto, fundamental reforçar a coordenação entre as previsões de consumo de gás na UE, a segurança do aprovisionamento de gás na UE, o desenvolvimento das fontes de energia renováveis e a melhoria da eficiência energética nos vários setores.

3.7. A coordenação entre os países da UE em matéria de transporte e fornecimento dos diferentes tipos de combustíveis é essencial para a construção da União da Energia, tanto em termos de políticas como de estratégias a longo prazo. A proposta da Comissão pretende dividir a UE em sete «regiões» no quadro das quais deve existir uma política coordenada. Trata-se, na melhor das hipóteses, de uma situação transitória, visto que, em breve, terá de existir uma coordenação de políticas à escala da UE, a qual também deveria idealmente ser alargada às Partes Contratantes da Comunidade da Energia, isto é, os países vizinhos com os quais a UE celebrou acordos no domínio da energia.

3.8. Atendendo à crescente concorrência no aprovisionamento energético e à necessidade de diversificação das fontes de aprovisionamento, a energia tem de continuar a ser uma parte importante das políticas externas da UE; estas devem, contudo, ser cada vez mais orientadas para a garantia do aprovisionamento energético proveniente de fontes renováveis, em especial de tecnologias que já atingiram a maturidade, como a produção de energia solar ou eólica, a fim de complementar o aprovisionamento a partir de fontes de energia renováveis de produção interna.

3.9. A nova governação da política energética deve garantir a coerência entre os vários aspetos do aprovisionamento de energia, mas também o cumprimento das metas a nível da UE. Um elemento importante para garantir essa coerência consiste em assumir um compromisso antecipado, sistemático e estruturado com a sociedade civil, de modo assegurar que as organizações da sociedade civil estão amplamente sensibilizadas para os desafios da segurança energética e — mais importante ainda — que os decisores políticos de toda a Europa estão conscientes das preocupações, interesses, recursos e soluções da sociedade civil e dos parceiros sociais para fazer face a tais desafios e atingir os objetivos da política energética da UE. Nesse sentido, o CESE tem promovido ativamente a ideia de um diálogo europeu sobre energia, uma iniciativa que mereceu o forte apoio da Comissão.

3.10. Outra característica importante da governação da política energética deve ser o reforço mútuo das dimensões externa e interna da política energética, conforme previsto no Plano de Ação para a Diplomacia Energética. O CESE já anteriormente apelou para a elaboração e execução de uma política energética externa da UE com vista a reforçar as atuais parcerias e encetar novas relações de cooperação e diálogos no domínio da energia com os principais países e regiões produtores, com os países e regiões de trânsito, com os países vizinhos e com os principais parceiros estratégicos regionais e mundiais, no sentido de aumentar a diversificação das fontes, dos fornecedores e das rotas de energia na UE.

3.11. A política energética externa da UE, incluindo a política de aquisição de gás, deve ter em consideração um contexto geopolítico global. O CESE já havia sublinhado que os aspetos comerciais do projeto não devem ser o único fator a ponderar na tomada de decisão, especialmente dada a tendência da Rússia para utilizar a energia como instrumento para atingir objetivos geopolíticos. A estabilidade política dos países ao longo da rota dos gasodutos e a sua vulnerabilidade a influências políticas externas, os antecedentes sociais e ambientais dos promotores dos projetos e o envolvimento de empresas russas na exploração e na produção são alguns dos fatores que a diplomacia energética da UE tem de ponderar. A avaliação de novos projetos deve, além disso, ter em conta o impacto dos mesmos na segurança energética dos países vizinhos. A título de exemplo, no caso da Ucrânia, há o risco de os projetos que retiram o trânsito de gás do seu território afetarem o rendimento nacional, comprometerem o investimento na melhoria das redes e diminuírem o poder de negociação com Moscovo.

4. Observações na especialidade

4.1. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de uma definição comum de «cliente protegido».

4.2. O CESE congratula-se com os conceitos de «responsabilidade partilhada» e de «abordagem a três níveis» entre as empresas de gás natural, os Estados-Membros e a UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás, e com a proposta para uma ação coordenada pela Comissão sempre que necessário, como já solicitado num relatório do CESE ⁽¹⁾. Esta abordagem é particularmente importante para garantir a transparência dos contratos de aprovisionamento.

Além disso, o Comité entende que as responsabilidades e as tarefas das autoridades públicas competentes a que se refere o artigo 3.º devem ser distintas das das empresas e dos organismos privados, pelo que propõe uma nova redação, a fim de deixar claro que:

— a segurança do aprovisionamento de gás é uma tarefa das autoridades competentes dos Estados-Membros e da Comissão, no âmbito da respetiva esfera de competências;

— as empresas de gás natural e os clientes industriais de gás devem cooperar com as autoridades competentes e aplicar as medidas por elas decididas.

⁽¹⁾ JO C 339 de 14.12.2010, p. 49.

- 4.3. O CESE toma nota dos critérios propostos para a composição das sete «regiões» no interior da UE. No mínimo, deverá ser ponderada uma solução em que seja possível a um Estado-Membro pertencer simultaneamente a mais de uma «região».
- 4.4. O CESE observa que a norma relativa às infraestruturas proposta é, em grande medida, idêntica à prevista no regulamento de 2010. Saúda a proposta relativa à capacidade bidirecional («fluxo bidirecional») nas interligações entre Estados-Membros.
- 4.5. O CESE observa que a norma de aprovisionamento proposta é, em grande medida, idêntica à prevista no regulamento de 2010. Saúda a obrigatoriedade de uma avaliação de impacto antes de qualquer nova medida não baseada no mercado.
- 4.6. O CESE regista a proposta de que a avaliação dos riscos seja realizada a nível regional. Saúda tal proposta como mais um passo para uma futura avaliação dos riscos realizada à escala da UE. Acolhe favoravelmente o modelo proposto pela Comissão e, neste âmbito, considera igualmente importante o processo de análise pelos pares.
- 4.7. O CESE saúda as propostas para planos de emergência, procedimentos de gestão de crises e respostas de emergência.
- 4.8. O CESE congratula-se com as propostas de transparência e de solidariedade entre os Estados-Membros, com base nos testes de esforço realizados no verão de 2014, enquanto mecanismo de segurança apropriado. Em particular, regista com apreço o facto de o Grupo de Alto Nível para a Conectividade do Gás na Europa Central e do Sudeste ter chegado a acordo quanto à lista de projetos prioritários, cuja implementação permitirá aos países da região ter acesso a pelo menos três fontes de gás, garantindo assim a diversificação e a segurança do aprovisionamento.
- 4.9. O CESE saúda a proposta de cooperação com países terceiros que sejam partes contratantes da Comunidade da Energia.
- 4.10. O CESE reconhece a importância da proposta para a monitorização contínua das medidas relativas à segurança do aprovisionamento de gás e insta a Comissão a incluir, igualmente, a necessidade de reduzir gradualmente a utilização do gás natural a favor de fontes de energia renováveis.
- 4.11. O CESE toma nota das derrogações propostas para Malta e Chipre e incentiva os dois países, atendendo ao clima propício de que beneficiam, a assumirem uma posição de liderança na transição rumo à satisfação das necessidades energéticas a partir de fontes de energia renováveis em detrimento dos combustíveis fósseis.

Bruxelas, 22 de setembro de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
