

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2009/73/CE que estabelece regras comuns para o mercado interno de gás natural»

[COM(2017) 660 final — 2017/0294 (COD)]

(2018/C 262/11)

Relatora: **Baiba MILTOVIČA**

Consultas	Parlamento Europeu, 29.11.2017 Conselho da União Europeia, 22.11.2017
Base jurídica	Artigo 194.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	5.4.2018
Adoção em plenária	19.4.2018
Reunião plenária n.º	534
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	149/1/3

1. Conclusões e recomendações

1.1. A sociedade civil no seu conjunto apenas pode prosperar no quadro de um Estado de direito coerente. Por conseguinte, o Comité Económico e Social Europeu, embora assinale alguns pontos de divergência com a Comissão e lamente a omissão inicial que criou o vazio jurídico que a nova diretiva visa colmatar, apoia a intenção das alterações propostas à Diretiva Gás de 2009, que, espera-se, levará a uma maior integração do mercado e segurança do abastecimento.

1.2. As propostas de alteração em apreço à Diretiva Gás ⁽¹⁾ suscitarão debates e divergências significativas ao nível dos Estados-Membros. O Comité entende que estão em causa questões importantes de princípio e de solidariedade, que devem ser abordadas de forma inequívoca.

1.3. É necessário reconhecer plenamente as sensibilidades políticas e económicas — o que não acontece atualmente —, mas a UE também tem de decidir se o objetivo de um mercado da energia coerente, sustentável e equitativo para todos os Estados-Membros é viável no clima político atual. Trata-se de desafiar, a curto prazo, alguns Estados-Membros a renunciarem ao que entendem ser os seus interesses nacionais em prol do apoio a princípios regulamentares claros e coerentes aplicados ao mercado único no contexto da segurança e do abastecimento de energia. A longo prazo, o desafio é diferente, havendo o risco de bloqueio em infraestruturas de combustível fóssil onerosas, que, ao facilitarem o aumento da dependência, poderão reduzir a capacidade da UE de satisfazer os seus compromissos no domínio do clima.

1.4. O Comité observa que eliminar a dependência externa constitui um projeto a longo prazo, que exige o reforço da interligação do abastecimento de gás entre os Estados-Membros, a melhoria da capacidade de armazenamento e o aumento da capacidade para opções de abastecimento alternativas, como o gás natural liquefeito (GNL), e o reconhecimento da importância crescente da energia renovável.

1.5. O Comité considera que um domínio de incerteza regulamentar (no que toca a futuros programas de construção devido à falta de clareza sobre o processo de derrogação proposto) pode constituir um risco para a segurança dos investimentos e entravar a livre concorrência entre órgãos de poder nacional e regional na atração de investimento. Tal deve ser avaliado a par das melhorias significativas no mercado do gás através dos processos reguladores que foram estabelecidos nos últimos vinte anos.

⁽¹⁾ JO L 211 de 14.8.2009, p. 94.

1.6. As opiniões anteriores manifestadas pelo Comité em vários pareceres sobre política energética e climática emitidos nos últimos anos ⁽²⁾ sublinharam que só através de uma governação clara e eficaz — e de um nível significativo de pragmatismo e de boa vontade no plano político — se podem resolver estas questões delicadas no domínio do abastecimento de energia. A proposta da Comissão está em consonância com estas opiniões e deve avançar com celeridade.

1.7. O Comité assinala, porém, que pode haver um conjunto de desafios jurídicos às alterações e que haverá certamente fortes discordâncias a nível político, bem como preocupações ao nível comercial de algumas partes interessadas do setor. A ausência de uma avaliação de impacto nestas circunstâncias é, por conseguinte, lamentável.

1.8. O Comité apoia as propostas de alteração à Diretiva Gás que visam assegurar que, na jurisdição da União, os princípios fundamentais consagrados na legislação da UE em matéria de energia, como, por exemplo, o acesso de terceiros, a regulação das tarifas, a separação da propriedade e a transparência, se aplicam às interligações de gás entre a UE e os países terceiros. A este respeito, o Comité considera que as alterações necessárias à Diretiva Gás devem ser adotadas sem demora e não devem deixar margem para qualquer insegurança jurídica no que toca à plena aplicação do direito da UE às interligações existentes e às que estão planeadas.

1.9. O Comité considera que eventuais isenções da aplicação das principais disposições da diretiva devem ser estritamente limitadas e restritas no tempo (por exemplo, 10 anos, no máximo) e concedidas apenas em casos excecionais, após uma avaliação exaustiva pela Comissão, de molde a garantir que nenhuma isenção é contrária aos objetivos da União da Energia e afeta negativamente a concorrência e o bom funcionamento do mercado interno do gás da União ou a segurança do abastecimento de gás na União.

2. Introdução

2.1. O gás continua a ser uma das principais fontes de energia primária na UE, e o funcionamento eficiente do mercado interno do gás desempenha um papel importante na economia e na segurança energética de muitos Estados-Membros da UE. É igualmente verdade que a dependência da UE em relação a importações de todos os tipos de energia tem aumentado continuamente nos últimos 25 anos, passando de 44 % em 1990 para 53 % em 2015. É necessário importar quase 70 % do gás natural utilizado na UE, 90 % do qual transportado por gasodutos a partir de países terceiros. O maior fornecedor é a Rússia, que representa cerca de 40 % das importações, embora, nalguns países da Europa Oriental, esta percentagem seja consideravelmente mais elevada.

2.2. Partindo do reconhecimento de que esta dependência também pode criar vulnerabilidade, um dos aspetos principais da Diretiva Gás tem sido a melhoria da interligação do abastecimento de gás entre os Estados-Membros, a fim de reforçar a capacidade de armazenamento e de aumentar a capacidade para opções de abastecimento alternativas, como o GNL. O objetivo permanente da União da Energia é aumentar a capacidade de resistência interna, reconhecendo, ao mesmo tempo, que eliminar a dependência externa constitui um projeto a longo prazo.

2.3. A Diretiva Gás estabeleceu regras comuns para o transporte, distribuição, comercialização e armazenamento de gás natural entre os Estados-Membros da UE, mas não se aplica a gasodutos que ligam Estados-Membros a países terceiros. Ao propor um conjunto de alterações, a nova diretiva visa alargar os princípios da Diretiva Gás aos gasodutos existentes e futuros, até às fronteiras da UE. Alguns destes gasodutos, por exemplo, os provenientes do território da Comunidade da Energia, já estão sujeitos às disposições da Diretiva Gás, mas alguns dos gasodutos que serão afetados pela proposta em apreço entram na UE com origem na Noruega, Argélia, Líbia, Tunísia, Marrocos e Rússia, e a proposta pode afetar igualmente — após o Brexit — os gasodutos que ligam o Reino Unido aos Estados-Membros da UE.

2.4. Naturalmente, o direito da UE apenas se aplica nas jurisdições da UE e não em países terceiros, mas com estas alterações passará a aplicar-se a quaisquer disposições jurídicas e contratuais acordadas entre um Estado-Membro e um país terceiro no ponto de entrada de um gasoduto na jurisdição da UE. Contudo, um Estado-Membro que celebre acordos deste tipo com fornecedores de países terceiros poderá conceder derrogações a muitos dos princípios fundamentais da Diretiva Gás no que se refere aos gasodutos existentes. Os novos gasodutos, projetados ou em fase de construção no momento de entrada em vigor da nova diretiva, ficariam sujeitos a todos os requisitos do mercado interno do gás natural. No entanto, caso as autoridades nacionais e a Comissão considerem justificado um pedido de isenção, poderá prever-se um quadro regulamentar para projetos específicos. Com efeito, tal atribuiria um papel significativo, se não determinante, à Comissão

⁽²⁾ JO C 487 de 28.12.2016, p. 70; JO C 487 de 28.12.2016, p. 81; JO C 246 de 28.7.2017, p. 34.

no que respeita às condições regulamentares e de acesso ao mercado incluídas em qualquer contrato relativo a um novo gasoduto. Estes poderes podem ser encarados como um mecanismo de conformidade essencial para a configuração do mercado de abastecimento de energia e para a manutenção do equilíbrio entre a acessibilidade dos preços, a segurança e a sustentabilidade. O Comité reconhece que esta abordagem é coerente com o quadro de governação da União da Energia e os seus objetivos gerais.

3. Síntese da proposta da Comissão

3.1. O alargamento dos princípios da Diretiva Gás é importante, uma vez que o processo de criação de um mercado interno do gás natural na UE tem de abordar o facto de as redes de transporte de gás serem semelhantes a um monopólio natural. O enorme investimento necessário para estabelecer infraestruturas em tão grande escala cria um obstáculo excepcionalmente elevado à entrada de outros operadores de mercado. Por conseguinte, são necessárias medidas que garantam uma obrigação de acesso de terceiros, a dissociação entre as atividades de produção e abastecimento de gás e as atividades de transporte de gás, através da separação de operadores das redes de transporte, e a obrigação de as entidades reguladoras nacionais estabelecerem ou aprovarem tarifas não discriminatórias, e que reflitam os custos, aplicáveis à utilização das redes de transporte.

3.2. A proposta prevê várias alterações à Diretiva Gás, divididas em quatro grandes categorias:

- **especificação de um âmbito mais alargado:** a definição de «interligação» é alargada a gasodutos de/para países terceiros;
- **regras de separação:** são facilitados modelos de separação alternativos;
- **requisitos de consulta:** as entidades reguladoras da UE têm de consultar as entidades competentes de países terceiros a respeito da aplicação da Diretiva Gás até às fronteiras da UE;
- **derrogação:** um Estado-Membro pode conceder uma derrogação às disposições de alguns artigos da Diretiva Gás no que diz respeito a gasodutos existentes de e para países terceiros.

4. Observações na generalidade

4.1. É importante assinalar que, embora o principal objetivo da proposta seja melhorar a eficácia a médio e longo prazo do mercado interno da energia, pode argumentar-se que, na prática, estas alterações podem introduzir, a curto prazo, alguma incerteza regulamentar. Isto porque os Estados-Membros podem optar por conceder um conjunto de derrogações a alguns requisitos da Diretiva Gás para os gasodutos existentes. No entanto, é de salientar que tal incerteza poderia ser resolvida mediante a aplicação plena e coerente dos requisitos da Diretiva Gás, incluindo os princípios de base da diretiva, como a separação, o acesso de terceiros e tarifas baseadas na totalidade dos custos de construção e exploração.

4.2. Alguns projetos novos de gasodutos estão ainda em fase de desenvolvimento — em particular, o projeto Nord Stream 2, que suscitou uma oposição significativa nalguns Estados-Membros da UE. Este novo elemento de insegurança regulamentar pode ter impacto em programas de construção e provocar atrasos. Pode igualmente argumentar-se que as alterações obstruiriam a livre concorrência de mercado entre os órgãos de poder nacional e regional na atração de investimento estrangeiro. No entanto, no desenvolvimento do mercado único, tem havido muitos casos de renúncia do controlo nacional, no interesse dos cidadãos da UE no seu conjunto, reconhecendo os amplos benefícios resultantes de ações solidárias.

4.3. Gasodutos de longa distância e de alta pressão são elementos complexos e onerosos das infraestruturas, tendo os custos de ser recuperados ao longo de muitos anos. Embora possa haver a possibilidade de utilizar esses bens para o abastecimento de gás hipocarbónico inovador (bio-hidrogénio), há um risco de bloqueio em infraestruturas de combustível fóssil onerosas, que, ao facilitarem o aumento da dependência, poderão reduzir a capacidade da UE de satisfazer os seus compromissos no domínio do clima.

4.4. É possível que alguns Estados-Membros possam considerar as alterações, em certa medida, limitadoras da sua soberania, já que não poderão divergir do direito da UE através de um acordo intergovernamental negociado bilateralmente no domínio abrangido pela Diretiva Gás, um domínio que anteriormente não era regulamentado pela UE. O Comité concorda que é lógico e adequado que este vazio jurídico seja colmatado.

4.5. O Comité, no que diz respeito aos pontos supramencionados, manifesta preocupação pelo facto de a Comissão considerar não ser necessária uma avaliação de impacto. É patente que, neste domínio sensível ao nível político, em que entram em jogo fatores económicos, devem ser apresentadas provas para sustentar os argumentos apresentados em prol das alterações propostas. Cabe notar que parte destas provas consta no documento de trabalho dos serviços da Comissão ou em análises aprofundadas efetuadas pela Comissão, como a avaliação de impacto da Diretiva Gás.

4.6. A Comissão deve também enunciar de forma mais clara os potenciais benefícios para o mercado interno. Em vários Estados-Membros, persistem lacunas no que respeita à execução do Terceiro Pacote da Energia, embora não seja claro de que modo estas alterações afetarão essa execução.

4.7. Não obstante, também é evidente que a proposta procura criar a possibilidade de uma intervenção significativa, caso seja necessária e empreendida ao nível político acordado da UE, suscetível de limitar o agravamento da dependência do gás russo, estimulando, assim, a diversidade do abastecimento. O Comité considera que este objetivo defenderá melhor os interesses da UE.

5. Observações na especialidade

5.1. A proposta em apreço deve ser entendida como parte do programa para reforçar a coerência, a solidariedade, a segurança, a competitividade e a conformidade do mercado no âmbito da política energética da UE, programa esse representado pela União da Energia. Neste contexto, existe um objetivo de médio prazo de reduzir a dependência em relação a um fornecedor dominante de gás natural através de uma utilização acrescida das fontes de gás no interior do EEE e dos terminais de GNL, da melhoria da eficiência energética e do reforço contínuo do papel das energias renováveis. A curto prazo, há poucas possibilidades de substituir o gás natural nalgumas áreas da produção de energia, nomeadamente nalgumas centrais de cogeração. Este tipo de gás é especialmente importante para os sistemas de aquecimento urbano. As centrais a gás e as centrais de cogeração rapidamente controláveis também são utilizadas para amortecer as flutuações naturais nas energias renováveis, contribuindo significativamente para a segurança do abastecimento no setor da eletricidade e garantindo igualmente a segurança do abastecimento no setor do aquecimento. A margem de manobra para a substituição do gás natural nos setores residencial e comercial é limitada, e é irrealista para o setor manter equipamentos/infraestruturas alternativas.

5.2. Importa também assinalar que os governos dos Estados-Membros anunciam reiteradamente que a «interligação» (integração com vizinhos, estabelecendo um mercado comum do gás natural, desenvolvimento de infraestruturas regionais de gás natural, como o gasoduto báltico, etc.) garantirá as condições de base para uma concorrência leal entre os fornecedores de gás, uma melhor qualidade do serviço e uma maior escolha para todos os consumidores de gás natural. Nos mercados em que o consumo de gás natural diminui ano após ano, apenas alguns fornecedores estão interessados em prestar este serviço aos consumidores domésticos.

5.3. No debate em curso sobre o abastecimento de gás natural à UE, o termo «segurança energética» é interpretado de duas formas diferentes. Por um lado, afirma-se que aumentar significativamente a capacidade dos gasodutos que transportam gás para a Europa melhorará a resistência energética, permitindo que abastecimentos suplementares de gás natural compensem qualquer falha provocada pela queda contínua na produção de todos os tipos de combustíveis fósseis na Europa (carvão, petróleo e gás). O gás também pode contribuir para a resolução de falhas provocadas pela intermitência no abastecimento de eletricidade renovável e ter um papel importante na transição energética. O gás natural, que tem a pegada de carbono mais reduzida dos combustíveis fósseis, é claramente uma escolha prioritária quando as energias renováveis ou a energia nuclear são inadequadas ou não estão disponíveis.

5.4. Por outro lado, argumenta-se que a vulnerabilidade da Europa pode aumentar se a capacidade acrescida de gás natural reforçar a dependência em relação ao abastecimento proveniente de um país (Rússia) cujos interesses possam divergir significativamente dos da UE e que possa utilizar o fornecimento de gás como moeda de troca no âmbito da política económica e da política externa. Os interesses económicos e políticos dos Estados-Membros são, em certa medida, contraditórios neste aspeto e é difícil antever uma forma de conciliar estas duas interpretações a curto e médio prazo.

5.5. Em suma, a opinião do Comité, manifestada em vários pareceres nos últimos anos e, em particular, nos atinentes aos estabelecimento e funcionamento da União da Energia, é a de que só através de um mecanismo de governação eficaz e consensual serão concretizados os objetivos definidos pela UE em matéria de clima e segurança energética. Tal inclui reduzir o risco de dependência excessiva de um fornecedor de energia.

5.6. A nova diretiva visa abordar uma zona cinzenta em matéria legislativa e garantir que as regras e princípios do mercado único são aplicados, bem como assegurar que um domínio não regulamentado passa a ser abrangido pelo direito da UE, com maior envolvimento da Comissão Europeia na procura de domínios de interesse comum.

5.7. As alterações à Diretiva Gás visam assegurar que, na jurisdição da União, os princípios fundamentais consagrados na legislação da UE em matéria de energia, como, por exemplo, o acesso de terceiros, a regulação das tarifas, a separação da propriedade e a transparência, se aplicam às interligações de gás entre a UE e os países terceiros. A este respeito, o Comité considera que as alterações necessárias à Diretiva Gás devem ser adotadas sem demora e não devem deixar margem para qualquer insegurança jurídica no que toca à plena aplicação do direito da UE às interligações existentes e às que estão planeadas.

5.8. O Comité considera que eventuais isenções da aplicação das principais disposições da diretiva devem ser estritamente limitadas e restritas no tempo (por exemplo, 10 anos, no máximo) e concedidas apenas em casos excecionais, após uma avaliação exaustiva pela Comissão, de molde a garantir que nenhuma isenção é contrária aos objetivos da União da Energia e afeta negativamente a concorrência e o bom funcionamento do mercado interno do gás da União ou a segurança do abastecimento de gás na União.

Bruxelas, 19 de abril de 2018.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Luca JAHIER
