



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.12.2003
COM(2003) 743 final

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

Infra-estruturas e segurança do abastecimento de energia

{COM(2003) 739, 740, 741, 742}

ÍNDICE

1.	OBJECTIVOS POLÍTICOS ESSENCIAIS PARA OS SECTORES DA ELECTRICIDADE E DO GÁS NA EUROPA	3
2.	MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA SE CONSTRUIR UM SECTOR ENERGÉTICO SEGURO, SUSTENTÁVEL E CONCORRENCIAL	3
3.	MEDIDAS NECESSÁRIAS NO SECTOR DA ELECTRICIDADE	6
3.1	Introdução	6
3.2	Segurança e fiabilidade do sistema	6
3.3	Colher os benefícios do mercado interno	10
3.4	Medidas concretas propostas.....	12
4.	MEDIDAS NECESSÁRIAS NO SECTOR DO GÁS.....	14
4.1	Introdução	14
4.2	Medidas para garantir a segurança do fornecimento de gás	14
4.3	Medidas para desenvolver o mercado interno do gás	15
4.4	Medidas para melhorar a rede de transporte de gás	18
5.	CONCLUSÕES.....	18
ANEXO 1	Panorâmica dos progressos e acções realizados desde a publicação da comunicação sobre a infra-estrutura da energia de 2001	20
ANEXO 2	Promoção de novas infra-estruturas para o sector da electricidade	23

1. OBJECTIVOS POLÍTICOS ESSENCIAIS PARA OS SECTORES DA ELECTRICIDADE E DO GÁS NA EUROPA

A Europa precisa de um sector energético fiável, em termos de segurança e continuidade do abastecimento, sustentável, do ponto de vista do seu desempenho ambiental, e concorrencial, capaz de servir eficientemente os particulares e as empresas e contribuir, assim, para a competitividade da economia europeia e para a qualidade de vida dos cidadãos europeus.

No que respeita a este último objectivo, a organização do sector da energia na União Europeia já está a mudar em aspectos fundamentais. As primeiras directivas relativas à electricidade e ao gás¹ aboliram o princípio do fornecedor em regime de monopólio, dando aos grandes utilizadores a possibilidade de escolherem eles próprios os seus fornecedores de electricidade e gás. Em resposta a esta iniciativa, muitos Estados-Membros tomaram rapidamente medidas para criar um mercado totalmente aberto à concorrência. Com a entrada em vigor da nova regulamentação relativa ao gás e à electricidade², todos os Estados-Membros terão de abrir o mercado dos clientes não domésticos em 2004, constituindo a última etapa a total liberalização do mercado a partir de 2007.

O mercado interno terá, além disso, de contribuir para o objectivo subjacente da concorrência sustentável, o que se prende, sobretudo, com os compromissos ambientais assumidos pela UE no sentido de controlar as emissões dos gases com efeito de estufa e outros. Concretamente, no quadro do Protocolo de Quioto, a UE comprometeu-se a, até 2008-2012, reduzir em 8% relativamente ao nível de 1990 as emissões comunitárias dos seis gases por ele abrangidos. Para que os objectivos do Protocolo de Quioto possam ser atingidos, é da máxima importância que os Estados-Membros adoptem medidas e políticas mais rigorosas, nomeadamente iniciativas no sentido de reduzir as emissões do sector da energia, limitar o crescimento da procura através da melhoria da eficiência energética e introduzir regras comuns para a tributação dos produtos energéticos.

Por último, há que assegurar que o desenvolvimento do mercado interno da energia se processe de modo a proporcionar o mais elevado nível possível de segurança no abastecimento dos cidadãos e empresas europeus. Este aspecto da segurança tem duas vertentes: a segurança do sistema e a garantia de um fornecimento adequado de gás e electricidade a médio e longo prazos.

2. MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA SE CONSTRUIR UM SECTOR ENERGÉTICO SEGURO, SUSTENTÁVEL E CONCORRENCIAL

A questão das medidas necessárias para se atingirem os objectivos da Comunidade no domínio da energia foi já analisada pela Comissão em anteriores comunicações. Em especial, o Livro Verde sobre a segurança do aprovisionamento³ chamou a atenção para um conjunto de aspectos fundamentais para o sector da energia nos próximos 20 a 30 anos. Entre eles destacam-se a cada vez maior dependência da UE da energia importada, a importância crescente do gás natural enquanto fonte de abastecimento e o nível de investimento necessário em infra-estruturas. O debate lançado pelo Livro Verde sublinhou igualmente a necessidade

¹ Directivas 96/92/CE e 98/30/CE.

² Directivas 2003/54/CE e 2003/55/CE e Regulamento (CE) n.º 1228/2003.

³ COM(2000) 769 final, de 29 de Novembro de 2000.

de uma estratégia assente na gestão da procura e da existência de mercados eficientes e de uma concorrência efectiva, que reforcem a competitividade da economia europeia e induzam uma melhor utilização das capacidades transfronteiras disponíveis. As reacções ao Livro Verde contribuíram de forma determinante para a definição da estratégia energética da Comissão e a elaboração do pacote de medidas associado⁴. A proposta da Comissão relativa às medidas coordenadas em matéria de segurança dos aprovisionamentos energéticos⁵, nomeadamente, que trata das existências de petróleo e gás, foi adoptada em 11 de Setembro de 2002.

A comunicação da Comissão relativa à infra-estrutura europeia da energia⁶, de Dezembro de 2001, analisou pela primeira vez o papel crucial de tais investimentos no desenvolvimento do mercado interno. A Cimeira de Barcelona, de Março de 2002, acolheu favoravelmente esse documento e, em concreto, fixou como objectivo para os Estados-Membros a obtenção, até 2005, de um nível de interligação eléctrica correspondente a pelo menos 10% da capacidade de produção instalada⁷. As 13 acções propostas na primeira comunicação estão a ser ou foram já realizadas⁸. Para além da adopção das novas directivas e do novo regulamento, em Julho de 2003, refira-se o acordo relativo à supressão das taxas sobre as transacções transfronteiras de electricidade, a publicação das capacidades transfronteiras de transporte de gás e a revisão das orientações respeitantes às redes transeuropeias no sector da energia adoptada em Junho de 2003. Outras acções ainda em curso, nomeadamente a implementação das orientações acordadas para a gestão dos congestionamentos, serão concluídas no contexto das novas directivas e do regulamento relativo ao comércio transfronteiriço de electricidade.

A Comissão publicou também recentemente uma comunicação que analisa o desenvolvimento da política energética na União Europeia alargada e nos países seus vizinhos e parceiros⁹. Esta comunicação analisa questões relativas ao alargamento do mercado interno da electricidade e do gás aos países vizinhos, bem como a segurança dos fornecimentos de gás à União Europeia.

Este amplo processo de consulta revelou a necessidade de novas medidas a nível da Comunidade, em particular para criar um quadro regulamentar estável que favoreça o investimento. Todos os objectivos da Comunidade estão aqui implicados, seja a segurança do abastecimento, a sustentabilidade ou o mercado interno. Essas medidas podem resumir-se como segue:

Em primeiro lugar, com a abertura do mercado à concorrência, é claramente necessário um quadro regulamentar para o mercado grossista de electricidade que garanta um equilíbrio constante entre a oferta e a procura, incluindo a gestão da procura e o nível necessário de investimento na produção de electricidade, encorajando a resposta aos sinais de preço dados pelo mercado. Neste contexto, as medidas destinadas a controlar o crescimento da procura devem constituir o cerne da abordagem comunitária neste domínio. Gerir a procura sai mais barato e produz resultados mais rapidamente do que, por exemplo, procurar aumentar

⁴ Ver a comunicação "Relatório final sobre o Livro Verde *Para uma estratégia europeia de segurança do aprovisionamento energético*", COM(2002) 321 de 26.6.2002. O sítio web do Livro Verde tem o seguinte endereço: http://europa.eu.int/comm/energy_transport/pt/lpi_lv_pt1.html.

⁵ COM(2002) 488 final.

⁶ COM(2001) 775.

⁷ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Barcelona de 15-16 de Março de 2002, p. 15, 16.3.2002, n.º 100/1/02.

⁸ Para mais elementos, ver Anexo 1.

⁹ COM(2003) 262 final de 26 de Maio de 2003.

continuamente a capacidade de produção com base em extrapolações da situação actual. Serão todavia necessários alguns investimentos, simplesmente para substituir as centrais obsoletas. Muito desse investimento deverá incidir nas fontes de energia renováveis e na produção distribuída com base em pequenas centrais de co-geração. A segurança do abastecimento implica igualmente que se mantenha o investimento nas redes comunitárias internas de transporte e no transporte de gás a longa distância. Tal exige, sobretudo, um quadro regulamentar estável e consistente e procedimentos racionalizados para a aprovação dos novos projectos.

Em segundo lugar, no que se refere aos objectivos ambientais da União Europeia, novos desafios se colocam em termos de infra-estruturas. Para se alcançarem os objectivos no domínio, por exemplo, da produção de energia a partir de fontes renováveis, várias medidas estão a ser utilizadas, nomeadamente medidas fiscais e outras medidas de natureza económica para melhorar a eficiência das centrais, reduzir as emissões, aumentar a utilização das fontes renováveis e gerir a procura. Todavia, para a aplicação de muitas dessas medidas, é também requisito fundamental a existência de infra-estruturas energéticas adequadas, questão especialmente pertinente para a conexão dos parques eólicos *offshore* e a produção distribuída. Consequentemente, é necessário reforçar adequadamente a capacidade de transporte e distribuição, em apoio das fontes renováveis e das tecnologias pouco poluentes. Sem novas infra-estruturas, algumas destas fontes não poderão ter o papel desejado no abastecimento do mercado interno. Neste contexto, deve ainda salientar-se o quão importante é apoiar o desenvolvimento promissor do hidrogénio que, enquanto vector de energia do futuro, poderá contribuir significativamente para a segurança de aprovisionamento, para a redução dos gases responsáveis pelo efeito de estufa e para a melhoria do ambiente local.

Por último, sem um maior nível de interligação dos Estados-Membros e, no caso do gás, uma melhor utilização da infra-estrutura existente, a concorrência no mercado interno ver-se-á limitada. Por exemplo, em alguns Estados-Membros está a emergir, a nível nacional, uma tendência no sentido não de estabelecer uma concorrência efectiva, mas de reduzir a concorrência através de fusões, horizontais e verticais. Esta tendência para a concentração não foi acompanhada das medidas necessárias para assegurar que os mercados em causa se integrassem plenamente no grande mercado europeu com a construção de capacidade adicional de interligação. A menos que assim aconteça, os clientes continuarão, na prática, a ser clientes cativos, mesmo que teoricamente disponham de possibilidade de escolha entre fornecedores. Um maior nível de interligação dos Estados-Membros é, pois, decisivo para se criar um mercado interno concorrencial, objectivo prioritário para a União Europeia. Assinale-se que, atendendo à importância da construção de novas interligações eléctricas, é preocupante que tão poucos progressos se estejam a registar na realização do objectivo de um nível de interligação de 10%, sendo também facto reconhecido que mesmo tal meta poderá ser demasiado baixa em alguns Estados-Membros ou regiões da Comunidade em que as elevadíssimas quotas de mercado detidas por apenas uma companhia, ou um reduzido número de companhias, indiciam a existência de obstáculos à entrada de novos operadores no mercado doméstico de produção.

Com a adesão de dez novos Estados e o desenvolvimento das relações da UE com os países vizinhos no domínio da energia, é agora alta prioridade para a Comunidade o estabelecimento de um quadro regulamentar estável que sustente o investimento necessário.

3. MEDIDAS NECESSÁRIAS NO SECTOR DA ELECTRICIDADE

3.1 Introdução

O sector da electricidade, para ser bem sucedido, deve assegurar um equilíbrio permanente entre a oferta e a procura, dando simultaneamente espaço à concorrência entre os diferentes produtores e fornecedores. Para além das medidas de liberalização do mercado já em vigor, são essenciais para se alcançarem estes objectivos incentivos adequados ao investimento nas redes de transporte e distribuição e à gestão da procura e/ou produção de electricidade. Sem esse investimento, as reformas do sector da electricidade falharão e, se permitirmos que a procura de electricidade continue a crescer ao ritmo actual e a pressão exercida sobre a rede aumentar, haverá um risco crescente de interrupções do fornecimento.

3.2 Segurança e fiabilidade do sistema

Apesar das interrupções no fornecimento registadas em 2003, afigura-se em geral que a rede eléctrica europeia não regista o mesmo nível de falhas sistemáticas que se verifica nos EUA. Em particular, a distribuição de responsabilidades é mais clara, a integração em termos de organização e regulação superior e o nível de cooperação entre os operadores de redes mais elevado. Dá-se também mais importância à gestão da procura, o que reduz as probabilidades de ocorrência deste tipo de incidentes. As lições fundamentais a extrair desses incidentes, em especial para a União Europeia, são todavia as seguintes:

- É preciso reforçar a coordenação entre os operadores das redes de transporte dos diferentes Estados-Membros e dos países vizinhos. A falta de coordenação foi um factor determinante do "apagão" em Itália em Setembro de 2003 e do incidente no nordeste dos EUA;
- Não se pode menosprezar o problema do equilíbrio entre a oferta e a procura. Embora este problema não tenha estado na origem dos "apagões", as condições meteorológicas extremas que se verificaram quer no Inverno quer no Verão obrigaram, de facto, a medidas de emergência. Num tal contexto, é evidente que se deve controlar o crescimento da procura, que é a causa subjacente à pressão crescente a que se vê submetida a rede.
- Uma capacidade de transporte suficiente é outra componente necessária da segurança do abastecimento.

Estes três factores da segurança do fornecimento de electricidade são discutidos mais pormenorizadamente nas secções que se seguem. Note-se, todavia, que a atenção dada a estas questões a nível dos Estados-Membros tem sido esporádica e inconsistente e que, na ausência de novas medidas, é de temer que os problemas que se têm verificado se possam tornar mais frequentes na União Europeia. Os transtornos causados pelos vários incidentes registados em 2003 na UE são um indicador do impacto de tais eventos.

3.2.1 Regras de segurança e fiabilidade a nível comunitário

A introdução da concorrência, sobretudo a nível transnacional, coloca novas exigências à rede de transporte. O crescimento do volume de transacções transfronteiras e a menor previsibilidade dos fluxos que daí tendem a resultar tornam crucial que não só a infra-estrutura como as regras e mecanismos de controlo de tais fluxos sejam adequados.

Para esse efeito, a UCTE (União para a Coordenação do Transporte de Electricidade) deu início, a pedido do Fórum de regulação da electricidade (Fórum de Florença), à elaboração de um manual operacional cujo objectivo é estabelecer regras de segurança e fiabilidade vinculativas na rede UCTE. Este trabalho destina-se principalmente a consolidar os acordos existentes há já alguns anos entre operadores de redes. Embora existam nos EUA dispositivos similares, estes não parecem ter sido accionados quando do recente incidente, o que dá força ao argumento em prol do estabelecimento de normas de segurança obrigatórias, em que os princípios de reciprocidade sejam respeitados e efectivamente aplicados.

Participaram igualmente neste trabalho a Comissão, as entidades reguladoras europeias, os ORT fora da área da UCTE e outras partes interessadas. O regulamento relativo ao comércio transfronteiriço de electricidade prevê a possibilidade de inclusão, nas orientações para a gestão dos congestionamentos, de regras comuns sobre normas mínimas de funcionamento e de segurança para a utilização e a exploração da rede. É objectivo da Comissão que as futuras orientações incluam regras básicas deste tipo, em apoio à elaboração do manual. Mas é também essencial que os Estados-Membros garantam que os ORT seguem as orientações estabelecidas.

3.2.2 Equilíbrio entre a oferta e a procura

Os desequilíbrios entre a procura e a oferta podem causar perturbações graves. Um desequilíbrio, mesmo que pequeno, pode traduzir-se na interrupção geral do fornecimento, por falha de uma linha de transporte que se repercute noutras partes da rede. Tais situações são normalmente resultado da falta de capacidade de produção de reserva suficiente, necessária para responder a picos de procura e/ou suprir necessidades em caso de cortes pontuais ou trabalhos de manutenção. Em alguns países e regiões, é já patente a necessidade de novas capacidades ou de limitação da procura. A insuficiência da produção foi uma das causas principais (embora não a única) da crise de electricidade na Califórnia. Também os países nórdicos se viram obrigados a recorrer a medidas de crise nas vagas de frio registadas no Inverno de 2002/2003, porque o tempo seco fez baixar as albufeiras a níveis historicamente baixos. Para prevenir incidentes mais graves, os Estados-Membros deverão aplicar políticas claras, quer do lado da procura quer do lado da oferta.

O contributo da gestão da procura

Uma lição fundamental destes incidentes, como já afirmava o Livro Verde da Comissão sobre a segurança do aprovisionamento energético, é que as medidas de controlo da procura devem constituir uma componente imprescindível das políticas dos Estados-Membros em matéria de segurança do abastecimento. É possível reduzir de forma significativa a procura com medidas relativamente simples, destinadas a evitar consumos desnecessários. Acresce que tais medidas podem, em geral, ser mais rapidamente aplicadas que as alternativas. Por exemplo, estima-se que, em muitos Estados-Membros, o custo médio de economizar 1kWh de electricidade (horas de vazio) no sector doméstico é actualmente de 2,6 cents, em comparação com o preço médio (horas de vazio) da electricidade fornecida (3,9 cents). Globalmente, o consumo final total de energia na UE é superior em cerca de 20%¹⁰ ao que seria justificável em termos puramente económicos. Muitos estudos de casos efectuados em diferentes Estados-Membros mostram que um projecto típico de melhoria da eficiência energética oferece frequentemente um potencial de economia de energia da ordem dos 15 a 35%.

¹⁰ Estimativa do modelo MURE, com base nos preços actuais da energia. Comissão Europeia, 2003.

É possível, portanto, sem afectar a comodidade ou a qualidade de vida dos consumidores, reduzir em pelo menos 1/5 o consumo de energia sem custos líquidos adicionais - e, em muitos casos, mesmo com custos negativos -, uma vez que a energia economizada tem valor suficiente para amortizar o custo do investimento num horizonte temporal razoável - bem aquém da vida técnica útil do investimento - e cobrir as taxas de juro. Actualmente, calculadas em termos de consumo primário, estas economias corresponderiam a mais de 8400 PJ/ano ou 200 milhões t/ano de petróleo.

A realização dessas economias remediaria imediatamente aos desequilíbrios potenciais entre a oferta e a procura nos próximos anos. A gestão da procura evitaria a necessidade de investimentos dispendiosos em novas capacidades de produção e iria ao encontro do compromisso da Comissão no sentido de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. A introdução de incentivos adequados à gestão da procura deveria ser o primeiro objectivo de qualquer Estado-Membro que se preocupe com a segurança do fornecimento. Tenciona, por isso, a Comissão apresentar uma proposta de directiva específica sobre a eficiência energética e os serviços energéticos em relação com a gestão da procura. Para além de reforçar a segurança do fornecimento de electricidade, esta proposta irá também reforçar a segurança do abastecimento noutros sectores energéticos importantes, nomeadamente o gás e os combustíveis para aquecimento e para os transportes.

Um quadro estável para o investimento

Outro aspecto a ter em conta é que muitas centrais obsoletas e nocivas para o ambiente irão ser encerradas nos próximos anos em resultado da aplicação da directiva relativa às grandes instalações de combustão. Esta medida contribuirá de forma significativa para a criação a médio prazo de um mercado sustentável e com condições de concorrência equitativas. Já se instituiu um conjunto de políticas para promover o investimento em tecnologias menos dependentes do carbono. Por exemplo, a directiva relativa às fontes de energia renováveis e a proposta de directiva relativa à co-geração representam um impulso significativo a estas novas formas de produção e irão induzir investimentos importantes. Serão todavia inevitáveis alguns investimentos na produção tradicional.

Em geral, desde que existam os sinais de preço adequados, na forma de um preço transparente de venda de electricidade por grosso, o mercado deverá poder garantir a resposta necessária numa base puramente concorrencial. Concretamente, com a deterioração da relação oferta/procura, os preços tenderão crescentemente a alinhar pelos das centrais mais dispendiosas. Em tais circunstâncias, ou o consumo baixa ou o investimento em novas capacidades de produção passa a ser viável e a situação equilibrar-se-á por si só. Trata-se, em termos gerais, do processo que se verifica noutros sectores da economia.

Há contudo dúvidas quanto à possibilidade de tal processo funcionar de forma suficientemente eficaz nos mercados da electricidade. Em primeiro lugar, estes caracterizam-se pela baixa elasticidade da oferta e da procura e pela volatilidade dos preços no mercado grossista. A configuração actual dos mercados exacerba essas características. Do lado da procura, os consumidores, na sua maioria, não participam activamente no processo de formação dos preços e, consequentemente, comportam-se como se estivessem imunes aos efeitos de preços mais elevados no mercado a prazo de electricidade. A procura, pelo menos no curto prazo, é relativamente pouco elástica, uma vez que a maioria dos consumidores não dispõe nem dos incentivos nem dos meios para reduzir a procura nos períodos de pico. A existência de mecanismos de resposta da procura pode, contudo, reforçar a capacidade de reacção à variação dos preços. Quanto ao lado da oferta, embora os preços nos mercados grossistas tenham ocasionalmente de subir bastante em relação ao nível de recuperação dos

custos para atrair os investimentos necessários¹¹, é de temer que os novos investimentos possam não dar resposta suficientemente rápida ao aumento dos preços e que estes se possam, assim, manter em alta por um longo período e produzir efeitos negativos na economia. Outra questão preocupante é a possibilidade de o mercado nunca vir a oferecer uma capacidade suficiente para responder a picos excepcionais da procura, já que a incerteza quanto à frequência e ao momento da ocorrência de tais episódios, a par da possibilidade de os reguladores fixarem máximos para os preços de mercado do fornecimento nestes períodos de pico, tornam extremamente baixa e incerta a taxa de rendibilidade de tais investimentos.

Vários Estados-Membros estão a analisar a oportunidade de outras medidas específicas para acelerar a realização de investimentos gerais, a fim de agilizar a resposta da procura a eventuais desequilíbrios, ou para garantir uma capacidade de reserva suficiente na produção de electricidade que permita satisfazer os picos da procura. A directiva relativa à electricidade obriga os Estados-Membros a monitorizarem a situação da oferta e da procura e a preverem a possibilidade de concursos para obtenção de nova capacidade. A Grécia e a Irlanda já recorreram a esta possibilidade. Os concursos deverão, todavia, constituir a última das soluções, dados os inúmeros efeitos de distorção que podem ter no mercado e o favorecimento de medidas puramente do lado da procura que implicam. Em especial, a existência da possibilidade de concursos tenderá a impedir a tomada espontânea de decisões de investimento independentes. Outros Estados-Membros experimentaram formas mais genéricas de incentivo à produção, nomeadamente apoios à disponibilidade de capacidade ou margens de reserva obrigatórias. Um justo equilíbrio é necessário e a solução ideal será provavelmente diferente em cada Estado-Membro. Por exemplo, os sistemas hidroeléctricos diferem consideravelmente a este respeito dos sistemas térmicos.

Qualquer intervenção exige grande prudência. Mal pensadas, estas políticas podem revelar-se contraproducentes e agravar o problema original de funcionamento do mercado. O que todavia não oferece dúvidas é que os Estados-Membros têm de, individual ou colectivamente, adoptar uma abordagem clara e inequívoca para o mercado grossista da electricidade. Sem isso, os riscos para os investidores serão inaceitáveis.

3.2.3 Uma infra-estrutura de transporte adequada

No contexto do mercado interno, o investimento nas interligações é crucial para assegurar quer a capacidade comercial quer a segurança da rede. Assumem particular importância as medidas de reforço das redes de transporte, para responder à alteração da estrutura dos fluxos na rede em resultado da criação do mercado interno, bem como ao crescimento da produção a partir de fontes renováveis e outras formas de produção distribuída. O controlo destas infra-estruturas energéticas críticas está, por seu lado, altamente dependente da segurança e fiabilidade das infra-estruturas TIC de monitorização e controlo. O consenso que está a emergir é que, para se poderem traduzir na racionalização da rede e reduzir as incertezas, os investimentos no transporte carecem de um alto grau de coordenação centralizada. Há várias razões para isso.

¹¹ Os preços nos mercados da electricidade são normalmente determinados pelos custos marginais da central de mais elevado custo que consegue colocar a sua produção no mercado. Em períodos em que a capacidade de produção é excedentária, esses custos marginais são normalmente bastante inferiores ao nível de rendibilidade de um novo investimento, o que significa, concretamente, que os custos de capital de novas centrais não serão cobertos.

Em primeiro lugar, a rede de transporte de grande parte da União Europeia constitui um sistema integrado único, pelo que a adição de um novo elemento tem incidência em toda a rede. Todos os operadores de redes de transporte afectados pelo investimento deverão, pois, estar cientes das consequências positivas e negativas das alterações na rede. A planificação do investimento no transporte é também necessária para reduzir a incerteza com que se confrontam os investidores potenciais em capacidade de produção. Por exemplo, os produtores precisam de estar a par dos investimentos planeados no transporte que possam permitir importações concorrentes de uma zona com preços inferiores.

Motivos diversos, analisados em maior detalhe no Anexo 2, explicam por que não estão a avançar os investimentos no transporte necessários. Entre estes, incluem-se vários projectos já identificados pelo Conselho Europeu e considerados de interesse europeu prioritário. Esta situação é insustentável, face às necessidades de investimento da União Europeia neste sector.

3.2.4 Conclusões

As questões interligadas da fiabilidade da rede, da configuração do mercado da energia, da adequação da produção e do investimento no transporte, bem como da prioritarização da gestão da procura de energia, são todas elas importantes para o objectivo da segurança global do abastecimento.

Mau grado o trabalho desenvolvido desde que se iniciou o processo de liberalização do mercado, nem todos os Estados-Membros têm uma política global claramente definida, com normas aplicáveis nestas matérias. A Comissão considera, assim, que este aspecto da política energética carece de maior clarificação.

3.3 Colher os benefícios do mercado interno

As novas directivas no domínio do gás e da electricidade fixam datas precisas para a liberalização total dos mercados, sendo todos os clientes não domésticos elegíveis já em Julho de 2004. Muitos Estados-Membros anteciparam-se e já dão a todos os clientes a possibilidade de escolherem o seu fornecedor. No entanto, em especial no caso da electricidade, a falta de capacidade transfronteiras representa particular problema para o funcionamento do mercado interno. É por isso de lamentar que o objectivo fixado na sequência da primeira comunicação relativa à infra-estrutura da energia, um nível de interligação correspondente a 10% da capacidade de produção instalada, não tenha ainda sido atingido em todos os Estados-Membros.

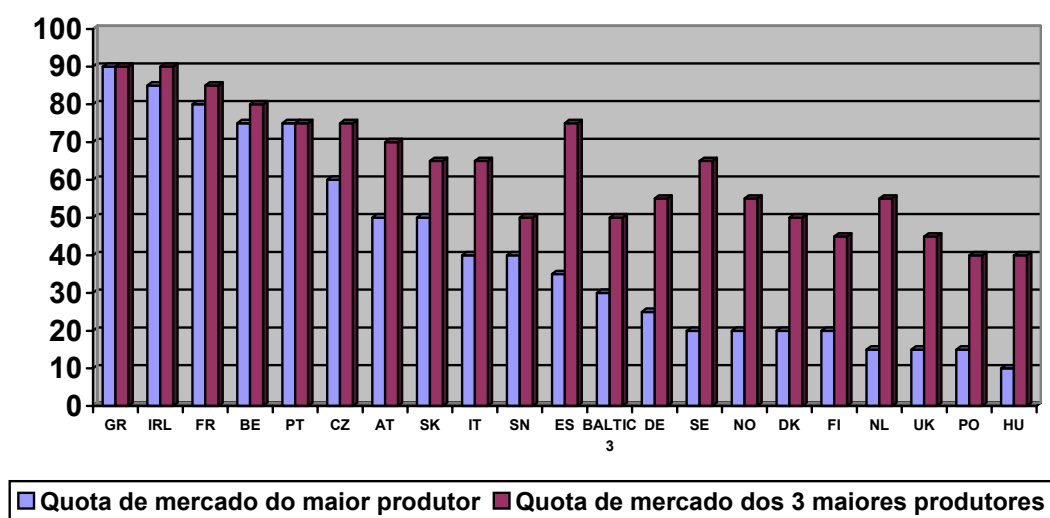
Por outro lado, é evidente que mesmo este nível de interligação não será suficiente para sustentar o mercado interno quando ainda persistem obstáculos à entrada de novos operadores nos mercados domésticos. Em tal situação, a entrada de fornecedores de outros Estados-Membros é o único meio realista de desenvolver rapidamente a concorrência. Os exercícios de análise comparativa da Comissão¹² demonstraram claramente este problema. Em vários mercados, as condições estão longe de ser ideais a este respeito.

O gráfico que se segue mostra o grau de concentração nos mercados nacionais de produção de electricidade, em termos das quotas de mercado respectivamente da maior e das três maiores

¹² SEC(2003) 448 de 4 de Abril de 2003.

companhias. Estas foram ajustadas (i.e. diminuídas) tendo em conta o volume de capacidade de importação, igualmente fonte de concorrência¹³.

Figura 1 Concentração no mercado de produção de electricidade



Esta análise evidencia claramente uma situação insatisfatória em alguns dos 25 Estados-Membros, sendo os casos mais notórios:

- a Grécia, onde a companhia pública de electricidade controla o mercado doméstico da produção e as ligações aos países balcânicos vizinhos são insuficientes;
- a Irlanda, onde o Electricity Supply Board (ESB) continua ao abrigo de potenciais pressões concorrenciais e a interligação com a Irlanda do Norte e o restante mercado comunitário é insuficiente;
- a França, onde o predomínio da Electricité de France (EDF) só em grau limitado é contrabalançado pelas importações;
- a Bélgica, onde a posição dominante da Electrabel é acentuada por uma capacidade de importação insuficiente;
- alguns dos novos Estados-Membros (e.g. República Checa, Eslováquia), onde as redes de transporte precisam de ser reforçadas e/ou modernizadas para permitir a concorrência entre os antigos operadores históricos;
- a Áustria, onde é necessário reforçar a rede nacional para assegurar uma concorrência transfronteiras suficiente com a Energie Austria, empresa resultante de uma fusão recente;
- a Itália, onde o reforço das ligações com os países vizinhos, especialmente a Áustria e a Eslovénia, aumentaria a fiabilidade e proporcionaria maior diversidade;

¹³ Publicação NTC, Verão de 2003: fonte ETSO.

- a Espanha e Portugal, por último, onde o lento avanço das interligações e da integração do mercado implica que as maiores companhias continuem a deter um grau de controlo significativo.

Um inquérito recente a grandes consumidores de electricidade e gás, que abrangeu, em especial, a Bélgica, a Itália, a Alemanha, a Áustria e a Finlândia, confirmou a existência destes problemas. Globalmente, **45%** dos inquiridos declararam-se insatisfeitos com a evolução da concorrência no mercado da electricidade¹⁴ e, destes, **cerca de 80%** consideram problema importante a fraca disponibilidade de capacidade de importação ou a existência de um operador dominante. As condições de mercado prevalecentes nestes Estados-Membros reflectem razoavelmente a situação da UE no seu conjunto e as companhias inquiridas contribuem de forma fundamental para a competitividade da Europa.

Além de novos investimentos, outras acções podem igualmente contribuir para a criação de uma estrutura de mercado adequada para o sector da electricidade. Medidas como alienações e cessões de capacidade através de leilões de “centrais virtuais” têm sido adoptadas esporadicamente na UE, com algum sucesso. O ideal seria combinar um alargamento e intensificação destas medidas com um investimento adequado em capacidade de transporte transfronteiras. Em geral, poder-se-á dizer que quanto menor for o nível de investimento dos Estados-Membros em novas interligações tanto maior será a necessidade de medidas de alienação ou de cessão de capacidade, para assegurar o funcionamento do mercado da electricidade. Por outras palavras, se os problemas resultantes da falta de capacidade de interligação forem resolvidos com maior rapidez, poderão não ser necessárias medidas de cariz mais intervencionista. Medidas como o controlo dos preços no utilizador final, por exemplo, que restringem os benefícios de um mercado concorrencial e deverão, portanto, ser vistas como medidas temporárias para as fases iniciais do processo de liberalização do mercado, poderiam ser mais rapidamente abandonadas se a estrutura do mercado fosse mais satisfatória. Uma coisa é certa: **uma política de inacção privaria os consumidores de electricidade dos benefícios decorrentes de preços concorrenciais e prejudicaria desnecessariamente o desempenho global da economia europeia.**

A responsabilidade primeira pela resolução de muitos destes problemas situa-se ao nível nacional, e não ao nível comunitário, em sintonia com o princípio da subsidiariedade. Só os Estados-Membros dispõem, actualmente, do poder de autorizar novas interligações ou de aumentar o nível de concorrência por meio de outras medidas. A Comissão não tem esses poderes. Não pode, por exemplo, impor regimes de cessão de capacidade ou de alienação, excepto como medida de correcção ao abrigo do direito da concorrência no quadro de uma decisão sobre uma operação de concentração. Nem pode, actualmente, tomar medidas directamente conducentes à construção de novas interligações. Certas medidas de incentivo podem contudo ser tomadas a nível europeu.

3.4 Medidas concretas propostas

As secções anteriores destacam os principais melhoramentos a introduzir na estrutura do mercado da electricidade na União Europeia para promover um mercado concorrencial que funcione e assegurar um fornecimento eficaz e fiável de electricidade. Prendem-se esses melhoramentos, no essencial, com o funcionamento da rede e com a necessidade de apoiar a realização de investimentos adequados no transporte e assegurar um equilíbrio constante entre a oferta e a procura. A Comissão propõe, por conseguinte, um quadro comunitário que

¹⁴ 2 ou menos numa escala de 1 a 5.

assegure a realização destes objectivos, com distorções mínimas do mercado interno, através das medidas a seguir expostas, objecto de propostas apenas à presente comunicação.

MEDIDA 1 Uma **directiva relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos** que:

- elimine os obstáculos à oferta de serviços energéticos e às medidas de melhoria da eficiência energética;
- estabeleça **objectivos nacionais** de uma poupança anual de energia igual a 1% da média do consumo final de anos anteriores, a fim de promover a eficiência na utilização final da energia;
- garanta que os fornecedores retalhistas e/ou os distribuidores de electricidade, gás natural, fuelóleo (para aquecimento) ou de calor à distância cooperem e participem activamente no mercado dos serviços energéticos e assegurem a promoção destes serviços e o seu fornecimento aos consumidores;
- preveja a designação de um organismo ou agência que supervisione as obrigações de poupança, a obrigação de prestação de serviços energéticos e a tarefa de acompanhamento e verificação do cumprimento destas obrigações;
- preveja mecanismos de financiamento, com supervisão pública, de medidas de promoção da eficiência na utilização final de energia, especialmente para investimentos com períodos de recuperação relativamente longos ou custos de transacção elevados;
- assegure que, em cada Estado-Membro, o sector público dê um bom exemplo no que se refere aos investimentos e às despesas de manutenção e outras respeitantes aos equipamentos consumidores de energia, serviços energéticos e outras medidas de eficiência energética. Para o efeito, os Estados-Membros deverão estabelecer um **objectivo**, expresso em termos de uma melhoria anual da eficiência energética total no sector público de 1,5% imputável à utilização de serviços energéticos e à aplicação de programas e outras medidas de eficiência energética no sector;
- exija que as entidades reguladoras nacionais, ou os organismos equivalentes, dos sectores da distribuição de energia e da venda a retalho de energia de rede tomem medidas tendentes à introdução de sistemas tarifários inovadores, regras de recuperação de custos, *plafonds* para as receitas e outros instrumentos e obrigações similares para promover serviços energéticos e programas e outras medidas de eficiência energética;
- estabeleça programas de eficiência energética que promovam e facilitem a oferta de serviços energéticos e medidas de eficiência energética como auditorias energéticas, consultoria em matéria de utilização e tarifação da energia e instrumentos financeiros para a poupança de energia, etc.;
- assegure o fornecimento aos utilizadores finais de contadores individuais, a preços de mercado, e de uma facturação discriminada que reflecta o consumo real e, tanto quanto possível e nos casos adequados, os períodos reais de utilização.

MEDIDA 2 Uma **directiva relativa às infra-estruturas e à segurança do fornecimento de electricidade** que:

- exija dos Estados-Membros a adopção de uma política claramente definida de equilíbrio entre a oferta e a procura, que preveja a fixação de metas para a capacidade de reserva e medidas, incluindo medidas do lado da procura;
- exija dos Estados-Membros a definição de normas para a segurança das redes de transporte e distribuição;
- exija de cada operador de rede de transporte a apresentação à entidade reguladora nacional de uma estratégia (pluri)anual de investimento;
- exija das entidades reguladoras a apresentação, à Comissão, de uma síntese desses programas de investimento, que serão objecto de consulta com o Grupo europeu de reguladores da electricidade e do gás e deverão ter em conta os eixos de interesse europeu prioritário das redes transeuropeias de energia;
- preveja o direito de intervenção das entidades reguladoras com vista à aceleração da execução dos projectos e, se necessário, ao lançamento de concursos para certos projectos caso o operador da rede de transporte não os possa ou queira concluir.

MEDIDA 3 Uma nova **revisão das orientações para as RTE no sector da electricidade** que irá, em especial, integrar neste quadro os novos Estados-Membros.

4. MEDIDAS NECESSÁRIAS NO SECTOR DO GÁS

4.1 Introdução

Tal como a rede de electricidade, também a rede de gás carece de uma expansão adequada, para se criar uma estrutura de mercado concorrencial e se garantir a segurança do fornecimento. Esta questão tem sido assinalada nas sucessivas comunicações da Comissão relativas ao mercado da energia. A situação actual no que respeita ao gás é, contudo, algo diferente. Em primeiro lugar, porque o congestionamento físico dos gasodutos não é fenómeno tão frequente e, se o quadro regulamentar for melhorado, já há espaço para um volume significativo de comércio transfronteiras. Em segundo lugar, porque, contrariamente à electricidade, o gás pode ser armazenado e o grau de interruptibilidade do seu consumo é superior, o que torna improvável um evento análogo a um "apagão" geral. O problema do calendário dos investimentos não assume, assim, a mesma importância. É preciso, contudo, que existam as infra-estruturas necessárias. Assinale-se também que a segurança do fornecimento está igualmente associada a investimentos fora da UE.

4.2 Medidas para garantir a segurança do fornecimento de gás

O Livro Verde sobre a segurança do aprovisionamento energético revela que a Europa se irá tornar cada vez mais dependente da energia importada. De acordo com o cenário de base para a UE dos 25, em 2030 62% da energia primária será importada (em comparação com 47% em 2000). Grande parte deste aumento corresponderá a gás natural e, como já se afirmava na primeira comunicação relativa à infra-estrutura da energia e no recente documento sobre a

cooperação no domínio energético com os países vizinhos¹⁵, são necessários investimentos importantes no transporte de gás dos países produtores para a Europa, por gasoduto ou via importações de GNL, bem como, conforme salientava este último, um diálogo estreito no domínio da energia com os países vizinhos, vários dos quais são países produtores ou de trânsito de gás para a Europa. O diálogo UE-Rússia é o exemplo mais importante e continuará a ter alta prioridade.

Serão necessários novos investimentos dentro e fora da UE. A rede interna de gás da Comunidade deve também ser expandida, para assegurar uma capacidade suficiente no sistema comunitário. As modalidades de reserva de capacidade na rede da UE devem, por seu lado, garantir a possibilidade de investimentos de longo prazo. As reservas de capacidade a longo prazo continuarão, assim, a assumir um papel-chave na organização do acesso de terceiros. Isso não constituirá problema para o mercado interno, desde que a atribuição dos direitos de capacidade seja organizada de modo transparente e não-discriminatório.

A segurança do aprovisionamento em gás foi já objecto de uma proposta de directiva apresentada pela Comissão. Em 11 de Setembro de 2002, a Comissão propôs uma directiva relativa a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento em gás natural no contexto do mercado interno¹⁶. A Comissão vai continuar a trabalhar com vista à realização desse objectivo.

MEDIDA 4 Aprovação da **directiva relativa à segurança do aprovisionamento em gás**, que irá:

- estabelecer critérios mínimos de base comuns que todos os Estados-Membros terão de respeitar no que respeita às normas de segurança;
- exigir dos Estados-Membros que definam o papel e as responsabilidades dos intervenientes no mercado, de forma clara, transparente e não-discriminatória;
- estabelecer um mecanismo comunitário de coordenação das acções a desenvolver em caso de interrupção grave no aprovisionamento em gás.

É importante concluir rapidamente o debate desta proposta no Conselho e no Parlamento Europeu.

4.3 Medidas para desenvolver o mercado interno do gás

No caso do gás, o funcionamento de um mercado concorrencial é fortemente influenciado pela disponibilidade de gás proveniente dos países com reservas. Para além dos recursos britânicos e neerlandeses, as principais fontes externas de gás natural para a União Europeia são essencialmente quatro: a Rússia, a Argélia, a Noruega e o GNL. Outras fontes estão a ser exploradas, nomeadamente o Egipto, a Líbia e as repúblicas da Ásia Central. Por exemplo, já se começou a comercializar gás do Cáspio no mercado interno da UE. No entanto, se, nos Estados-Membros, os clientes apenas tiverem acesso a gás de uma destas fontes, o mercado interno não pode funcionar. Terá, pois, de haver a possibilidade de os clientes da UE terem

¹⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o desenvolvimento da política energética na União Europeia alargada e seus países vizinhos e parceiros, COM(2003) 262 final, Maio de 2003.

¹⁶ COM(2002) 488 final.

acesso a um portefólio das várias fontes primárias disponíveis de gás natural. Para isso, são necessárias uma rede bem desenvolvida e regras consistentes a nível da UE.

A Rússia é actualmente o maior parceiro energético da União Europeia. Em 2001, mais de 40% das importações de gás da União Europeia provinham deste país. Uma maior integração dos mercados de gás comunitário e russo, com base em princípios de regulação comuns e contratos de longo prazo, reforçaria a segurança do aprovisionamento e facilitaria o financiamento de infra-estruturas importantes. Instituiu-se assim, em Outubro de 2000, um diálogo regular entre a União Europeia e a Rússia no domínio energético. Nos três anos que já dura, este diálogo contribuiu para a instauração de um clima de confiança e para um melhor entendimento dos nossos objectivos políticos no domínio da energia e foi possível realizar progressos significativos em várias das questões identificadas. Recentemente, por exemplo, conseguiram-se soluções mutuamente aceitáveis para certas cláusulas restritivas de contratos de longo prazo já existentes, as quais foram revistas e tornadas compatíveis com as regras de concorrência comunitárias.

Na Comunidade, já existe, na maioria dos casos, capacidade física suficiente para que os clientes possam optar entre diferentes portefólios de gás por grosso, conforme descrito atrás. No entanto, a falta de coerência dos mecanismos de tarifação utilizados nos diferentes países, a opacidade dos procedimentos de reserva de capacidade e as práticas gerais de exploração das redes de gás impedem o pleno aproveitamento do potencial da rede para sustentar a concorrência.

O segundo relatório de análise comparativa evidencia, com base numa definição de mercado nacional, uma estrutura de mercado altamente concentrada. Na maioria dos casos, uma única companhia controla bem mais de 50% do gás produzido ou importado. O inquérito efectuado pela Comissão junto de grandes consumidores, que abrangeu, em especial, a Alemanha, a Itália, a Áustria e a Bélgica, revela que **75% dos inquiridos** estão descontentes com a evolução do mercado, apontando 80% destes para a capacidade de importação e o domínio do mercado. No global, existem as seguintes áreas problemáticas:

- Os mercados nórdicos e do Báltico, em que são necessários novos investimentos para aumentar a diversidade de fontes de gás disponíveis;
- A Alemanha, onde a incoerências da tarifação em função da distância implica limitações às possibilidades de concorrência via o acesso de terceiros;
- A França, onde a insuficiência das ligações internas e a falta de capacidade transfronteiras com os países vizinhos pode estar a limitar as possibilidades de concorrência;
- A Espanha, em que a capacidade de entrada continua, em grande medida, contratualmente congestionada e a interligação com outros Estados-Membros é escassa;
- O Reino Unido, em que poderão ser necessárias novas interligações com o continente para haver diversificação relativamente aos recursos do Mar do Norte;
- A Itália, onde são necessárias novas ligações ao norte, a fim de introduzir fontes de gás alternativas que concorram com a argelina;

- A Áustria e muitos dos novos Estados-Membros, em que é necessária uma maior variedade de fontes de gás.

Ao contrário do que acontece no sector da electricidade, estes exemplos não representam sistematicamente falta de capacidade física da rede. De facto, é de notar que a construção de infra-estruturas de gás não suscita as mesmas preocupações que as infra-estruturas da electricidade. Por exemplo, como a maior parte dessas infra-estruturas são subterrâneas, não se fazem as mesmas objecções ambientais. Os sítios onde é possível instalar infra-estruturas de gás são também em maior número.

A questão essencial no sector do gás é, portanto, a necessidade de regras comunitárias vinculativas em matérias como a tarifação e os processos de atribuição de capacidade. Sem elas, os utilizadores da rede confrontar-se-ão com um caleidoscópio de regimes, o que limitará as possibilidades de concorrência. Uma vez definidas essas regras, poder-se-á falar com maior propriedade de um genuíno mercado comunitário do gás e, então, as grandes quotas de mercado das companhias históricas deixarão de ser problema, visto que estas se verão rapidamente confrontadas com a ameaça da concorrência dos fluxos transfronteiras de gás.

As orientações sobre boas práticas acordadas em Madrid em Setembro de 2003 no que se refere ao acesso de terceiros às redes de gás, uma vez aplicadas, irão por si sós acentuar de forma significativa o grau de concorrência que é possível obter sem novos investimentos. Estas orientações representam um grande salto em frente para o mercado interno do gás, e espera-se que a maior parte das suas recomendações venham a ser aplicadas pelos ORT no contexto das suas relações com as entidades reguladoras, conforme prevê a nova directiva.

Para garantir o desenvolvimento de um verdadeiro mercado interno do gás, com condições de concorrência equitativas, é vital que as regras contidas naquelas orientações sejam juridicamente vinculativas e que exista um quadro jurídico adequado que garanta a sua evolução no tempo. Considera-se, portanto, necessário propor um regulamento relativo ao comércio transfronteiras de gás baseado nas referidas orientações, em analogia com as medidas relativas à electricidade adoptadas pelo Conselho e pelo Parlamento em Junho de 2003.

MEDIDA 5 Um regulamento relativo ao comércio transfronteiras de gás, que:

- espelhe a legislação existente para o comércio transfronteiras de electricidade;
- preveja a adopção de orientações vinculativas pormenorizadas, baseadas nas actuais orientações sobre boas práticas adoptadas no Fórum de Madrid e que cubram:
 - os serviços de acesso de terceiros que os operadores das redes de transporte deverão oferecer;
 - a gestão da atribuição de capacidade e do congestionamento, incluindo o princípio "usar ou perder" e mecanismos de transacção secundária,
 - requisitos de transparência e
 - a estrutura e o método de determinação das tarifas, incluindo taxas de equilíbrio;

- preveja um processo de adaptação dessas orientações via um procedimento de comitologia;
- obrigue as entidades reguladoras nacionais a garantirem a aplicação das orientações acordadas.

4.4 Medidas para melhorar a rede de transporte de gás

Em algumas partes da rede europeia existe de facto congestão física. Nestes casos, são necessários novos investimentos para solucionar o problema. Estes estrangulamentos verificam-se sobretudo no oeste e sudoeste da UE, nomeadamente entre o norte e o sul da França e entre a França e a Espanha. No entanto, como a procura está a crescer rapidamente, é de esperar que surjam novos estrangulamentos. Há também regiões na UE em que só recentemente se começou a utilizar gás natural. Estas redes terão de ser ampliadas, a fim de dar resposta a um maior consumo e a proporcionar a novas zonas as vantagens do gás enquanto fonte primária de energia.

Na presente fase, todavia, não se consideram necessárias medidas específicas no que se refere às infra-estruturas, visto que a rede de gás não sofre do congestionamento sistemático que afecta a rede de electricidade. A única medida proposta a este respeito é, pois:

MEDIDA 6 Uma nova **revisão das orientações para as RTE** que, como no caso da electricidade, integre os novos Estados-Membros.

5. CONCLUSÕES

As medidas propostas na presente comunicação são urgentes.

Em primeiro lugar, a proposta de directiva relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos irá contribuir para um fornecimento de energia sustentável. Esta medida estabelecerá objectivos atingíveis para os Estados-Membros e removerá os obstáculos existentes às medidas de promoção da eficiência energética e à oferta de serviços energéticos. Tal abordagem vai ao encontro dos compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa assumidos pela Comunidade.

Em conjunção com aquela, a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir a segurança do fornecimento de electricidade e o investimento em infra-estruturas irá contribuir para o desenvolvimento do mercado interno, ao exigir dos Estados-Membros que garantam aos investidores um quadro estável para a construção de novas capacidades de transporte, e assegurar um equilíbrio constante entre a oferta e a procura.

Do mesmo modo, a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que revê as orientações para as redes transeuropeias de energia, em conjunção com a directiva atrás referida, irá impulsionar os projectos mais importantes no sector da energia, que são vitais para a existência de um mercado concorrencial com um fornecimento seguro.

Sem estas medidas, em particular sem um maior nível de interligação, é bem provável que a abertura do mercado da electricidade não produza os benefícios esperados, que o mercado interno não se concretize cabalmente, que as transacções entre Estados-Membros e entre zonas de diferentes ORT continuem a ver-se dificultadas e que a possibilidade de uma real concorrência se reduza dramaticamente. Por último, no sector do gás, a proposta de

regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao transporte e ao comércio transfronteiriço de gás permitirá a adopção de medidas que irão melhorar significativamente a utilização da rede de transporte de gás existente. Esta medida dará um forte impulso à concorrência e proporcionará aos clientes mais oportunidades para exercerem os seus novos direitos.

ANEXO 1 Panorâmica dos progressos e acções realizados desde a publicação da comunicação sobre a infra-estrutura da energia de 2001

A comunicação da Comissão sobre a infra-estrutura da energia foi publicada em Dezembro de 2001. Nela, a Comissão destacava a importância de se melhorar a infra-estrutura, em prol da segurança do abastecimento, da concorrência e da protecção do ambiente, e propunha 13 acções destinadas a melhorar a utilização da infra-estrutura existente e a promover a construção novas infra-estruturas. Descrevem-se seguidamente os progressos registados na execução dessas acções.

1. Alteração das directivas relativas à electricidade e ao gás e aprovação do regulamento relativo ao comércio transfronteiriço de electricidade

O pacote constituído pelas directivas relativas à electricidade e ao gás e pelo regulamento relativo ao comércio transfronteiriço de electricidade foi aprovado em Julho 2003. Os mercados da electricidade e do gás ficarão totalmente liberalizados em 2007, sendo obrigatória a separação jurídica dos operadores de redes de transporte. A regra básica é o acesso regulado de terceiros e o regulamento irá harmonizar consideravelmente as regras aplicáveis ao comércio transfronteiriço de electricidade na Europa. Melhorar-se-á assim significativamente a utilização da infra-estrutura existente.

2. Revisão das orientações relativas à transparência e à gestão dos congestionamentos no sector da electricidade

O Conselho das Entidades Reguladoras Europeias do Sector da Energia já se debruçou sobre estas orientações. Em Outubro de 2002, no 9º Fórum de Florença, foi apresentado um conjunto de princípios para a gestão dos congestionamentos e em Julho de 2003, no 10º Fórum, um conjunto de regras baseadas nesses princípios. A revisão das orientações prosseguirá no próximo Fórum e será finalizada em sede do comité de regulamentação que será instituído na sequência da entrada em vigor do regulamento relativo ao comércio transfronteiriço de electricidade em Julho de 2004.

3. Aplicação das orientações relativas à gestão dos congestionamentos acordadas no 6º Fórum de Florença em Novembro de 2000

O relatório de balanço elaborado pela Comissão e pelo Conselho das Entidades Reguladoras Europeias do Sector da Energia com vista ao 9º Fórum de Florença em Outubro de 2002 indicava que as orientações relativas à gestão dos congestionamentos acordadas no 6º Fórum só parcialmente estavam a ser aplicadas. O nível de aplicação varia consideravelmente de Estado-Membro para Estado-Membro e, no que respeita a elementos essenciais como a introdução de mecanismos de mercado, está longe de ser satisfatório. Esta situação comprova a necessidade de regras vinculativas que façam parte das orientações previstas no regulamento relativo ao comércio transfronteiriço de electricidade.

4. Harmonização das regras técnicas e administrativas aplicáveis à exploração das interligações

Esta harmonização está a avançar no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela UCTE. O objectivo consiste na revisão das recomendações quanto às regras de segurança e fiabilidade a aplicar nas redes interligadas com vista a torná-las um manual da UCTE. Os primeiros projectos foram apresentados no 9º Fórum de Florença em Outubro de 2002 e em Julho de 2003 foi aberta uma consulta pública. O regulamento relativo ao comércio transfronteiriço de

electricidade prevê a possibilidade de se incluírem nas orientações relativas à gestão dos congestionamentos regras comuns sobre as normas mínimas de funcionamento e de segurança para a utilização e exploração da rede.

5. Tarificação das transacções transfronteiras de electricidade

Os operadores europeus de redes de transporte propuseram um sistema de compensação para os fluxos transfronteiras de electricidade, o qual foi aceite, numa base temporária, pela Comissão e pelo Conselho das Entidades Reguladoras Europeias do Sector da Energia e entrou em vigor em Março de 2002. Em 2003 aplicou-se uma versão aperfeiçoada do sistema, tendo sido acordada no 10º Fórum de Florença, em Julho de 2003, uma nova versão para 2004 que suprime a componente da taxa de exportação. Os trabalhos futuros decorrerão em sede do comité de regulamentação instituído pelo regulamento relativo ao comércio transfronteiriço de electricidade.

6. Novas medidas relativas à transparência na exploração da rede de gás e

7. Orientações para a gestão dos congestionamentos e a tarificação do transporte transfronteiras de gás

No quadro das discussões no Fórum de Madrid sobre o acesso de terceiros à rede de gás, foi acordado, na quinta reunião realizada em Novembro de 2002, um conjunto de orientações sobre boas práticas. A aplicação destas orientações tem sido satisfatória, embora com algumas insuficiências em certos Estados-Membros. Um progresso significativo é a publicação pela GTE de informações relativas à capacidade transfronteiras, que se iniciou em Janeiro de 2003. Na sétima reunião, realizada em Setembro de 2003, acordou-se numa nova revisão das orientações.

8. Orientações para o controlo regulamentar e a remuneração do investimento em infra-estruturas

O Conselho das Entidades Reguladoras Europeias do Sector da Energia apresentou no 10º Fórum de Florença em Julho de 2003 um conjunto de princípios nestas matérias. A presente segunda comunicação sobre a infra-estrutura da energia volta a abordar este tema, propondo que esses princípios formem o quadro para a formulação, pelos ORT e as entidades reguladoras, de uma estratégia plurianual de reforço das infra-estruturas de ligação, incluindo o enquadramento financeiro.

9. Projectos prioritários de interesse europeu

A lista de projectos prioritários de interesse europeu figura nas orientações revistas respeitantes às redes transeuropeias de energia adoptadas em Junho de 2003. A oportunidade de uma nova revisão das orientações, a fim de ter em conta as adesões e a importância de integrar os países vizinhos no grande mercado da energia, foi objecto de uma consulta que terminou em Setembro de 2003.

10. Relatório da Comissão sobre a segurança do fornecimento

As directivas relativas à electricidade e ao gás prevêem que os Estados-Membros monitorizem a situação no que respeita à segurança do fornecimento. A Comissão deve apresentar, de dois em dois anos, um relatório de síntese sobre a situação na Europa, estando o primeiro desses relatórios previsto para 2004/2005. Nesta segunda comunicação discute-se a possibilidade de se introduzirem novas obrigações para os Estados-Membros e a Comissão.

11. Revogação do Regulamento (CE) n.º 736/96

O processo de revogação deste regulamento, que prevê que os Estados-Membros comuniquem à Comissão informações sobre os projectos de infra-estruturas nos sectores petrolífero, da electricidade e do gás, está em curso e deverá estar finalizado em 2004.

12. Comunicação sobre a política externa da UE no domínio da energia

Em Maio de 2003, foi adoptada uma comunicação da Comissão sobre o desenvolvimento da política energética na União Europeia alargada e seus países vizinhos e parceiros (COM(2003) 262 final).

13. Investimento de longo prazo no aprovisionamento em gás

Em Setembro de 2002, a Comissão apresentou uma proposta de directiva relativa à segurança do aprovisionamento em gás natural¹⁷. A proposta prevê que os Estados-Membros estabeleçam, e publiquem, normas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento e possam impor obrigações às empresas a fim de garantir o cumprimento dessas normas.

É necessário continuar a trabalhar neste domínio para que se criem na UE as condições comerciais e financeiras necessárias ao investimento de longo prazo em infra-estruturas de abastecimento de gás. A comunicação da Comissão sobre o desenvolvimento da política energética na União Europeia alargada e seus países vizinhos e parceiros, de Maio de 2003, já abordava a questão do aprovisionamento de longo prazo em gás natural.

Síntese

Completo-se a maioria das acções, por vezes com um ligeiro atraso relativamente ao calendário original. Confirmou-se, entretanto, a adesão de 10 novos Estados, o que cria novos desafios ao desenvolvimento da infra-estrutura energética. Os novos Estados-Membros já participam nos fóruns de regulação e passarão a participar plenamente em todas as actividades pertinentes a partir da sua adesão em Maio de 2004. As adesões implicam a necessidade imediata de revisão das orientações respeitantes às redes transeuropeias de energia, a qual é objecto de uma proposta inserida no pacote que acompanha esta segunda comunicação sobre as infra-estruturas da energia.

¹⁷ COM(2002) 488 final.

ANEXO 2 Promoção de novas infra-estruturas para o sector da electricidade

2.1 Introdução

A realização de novos investimentos no transporte dará um contributo essencial ao funcionamento satisfatório do mercado da electricidade. Os progressos a este nível têm sido lentos, todavia, devido a duas razões principais:

- os atrasos nos processos de avaliação exigidos e necessários para a obtenção de licenças de construção;
- a falta de clareza dos mecanismos regulamentares e financeiros do investimento, mesmo para os operadores que se limitam a explorar redes de transporte.

Embora a construção de novas infra-estruturas de transporte implique frequentemente decisões controversas e difíceis, a Comissão considera que, sem esses investimentos, o funcionamento do mercado e, em alguns casos, a segurança do abastecimento energético se deteriorarão rapidamente. Não se pode permitir que continue a perdurar a situação actual, em que a concessão de licenças de construção passa por trâmites que podem durar anos.

2.2 Questões relativas ao ambiente e às licenças de construção

A avaliação do impacto ambiental é um elemento essencial da estratégia de desenvolvimento sustentável da UE. A directiva relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente¹⁸ estabelece os requisitos comunitários a que devem obedecer tais projectos. Uma avaliação adequada do impacto ambiental é componente importante do processo decisório, que evita danos desnecessários ao ambiente, do ponto de vista físico e paisagístico, e permite poupar dinheiro obviando a erros dispendiosos.

Em várias partes da Europa, todavia, dada a dificuldade em obter as aprovações necessárias, vários projectos foram abandonados já em fase avançada e há mesmo projectos importantes, quase terminados, que continuam por finalizar por falta de um ou outro segmento menor. Há também projectos de interligações de países em que uma das partes construiu a linha até à fronteira, enquanto a outra não o conseguiu fazer. São exemplos as linhas Bélgica-França, Itália-Suíça e Itália-Grécia¹⁹ e certos projectos essenciais de reforço da rede austríaca.

Aparentemente, têm sido escassos os esforços para explorar vias possíveis de acelerar o processo de apreciação, por exemplo mediante a aplicação estrita do calendário de aprovação dos planos, evitando duplicações da avaliação conforme previsto na Directiva 2001/42/CE, a utilização de tecnologias menos intrusivas, como as linhas subterrâneas, ou a junção a outros projectos de infra-estruturas, como vias férreas ou estradas.

A lista que se segue dá pistas para a obtenção de um maior nível de aceitação dos projectos pelo público e para a execução atempada dos mesmos²⁰.

¹⁸ Directiva 2001/42/CE de 27 de Junho de 2001.

¹⁹ Exemplo: Um troço de 7 km da linha Santa Sofia–Matera no sul de Itália. Esta linha está a limitar a utilização do cabo submarino que liga a Itália à Grécia.

²⁰ Esta temática é discutida no relatório da Eurelectric “*Public acceptance for new transmission overhead lines and substations*”, de Março de 2003.

- Os novos projectos de grande envergadura deverão ter o apoio das autoridades europeias, nacionais e locais e a necessidade do projecto deve ser claramente explicada, com o apoio incondicional das autoridades. Os Estados-Membros deverão dar preferência aos projectos incluídos na lista de projectos de interesse prioritário das redes transeuropeias. A União Europeia deverá apoiá-los activamente e avaliar regularmente os progressos realizados.
- O diálogo precoce com as pessoas afectadas pela linha criará possibilidades reais de influir no trajecto e ajudará a dissipar as inquietações que possam existir. A compensação adequada pelos eventuais danos causados é também um elemento importante para a aceitação do projecto.
- Dever-se-á procurar estabelecer prazos mais curtos para as fases de planeamento e licenciamento de grandes projectos, sem reduzir as possibilidades de participação das partes interessadas no processo. Para isso contribuiria uma melhor coordenação das diferentes fases dos processos de planeamento, consulta e licenciamento. Os projectos já aprovados pelos Estados-Membros em sede do Conselho como projectos de interesse europeu prioritário no contexto das redes transeuropeias deverão constituir uma categoria especial e haverá que envidar esforços no sentido de acelerar aqueles processos tendo em mente os benefícios para a UE no seu conjunto.
- Várias alternativas técnicas podem ser utilizadas para minimizar o impacto da infra-estrutura para o ambiente e as populações vizinhas. O enterramento selectivo de linhas de transporte, por exemplo, já é técnica e economicamente viável. Soluções menos visíveis, como postes de design inovador, foram também já utilizadas com sucesso em alguns projectos.

2.3 Utilização de novas tecnologias, como o enterramento

Há várias décadas que se utilizam cabos subterrâneos para o transporte de electricidade em redes de baixa e média tensão em zonas urbanas. Tratando-se de redes de alta e muito alta tensão, apenas se utilizavam cabos subterrâneos (com isolamento a óleo) em casos excepcionais, dado o seu elevado custo em comparação com linhas aéreas equivalentes da mesma potência eléctrica. Recentemente, contudo, desenvolveu-se uma nova geração de cabos subterrâneos, com custos menores e cuja instalação é mais fácil e rápida. A Comissão já subvencionou estudos relativos a tecnologias aperfeiçoadas de cabos subterrâneos no âmbito do programa-quadro de investigação²¹.

Apesar dos avanços registados, o custo da construção de cabos subterrâneos é consideravelmente superior (5 a 20 vezes) ao custo das linhas aéreas equivalentes de alta ou muito alta tensão. Tal custo parece excluir a aplicação generalizada desta tecnologia, dado o impacto que teria no preço da electricidade.

Os cabos subterrâneos, no entanto, apresentam menos perdas e menores custos de manutenção e, comparando os seus custos com os das linhas aéreas em termos de vida útil, podem constituir uma solução viável em casos particulares, nomeadamente em zonas urbanas, zonas sensíveis do ponto de vista ambiental e regiões com condições meteorológicas desfavoráveis, em que a segurança do fornecimento pode ficar comprometida.

²¹ Nomeadamente o Projecto IDT CORDIS n.º 67584 do 5º Programa-Quadro, 1.1.2003-30.6.2006.

No sítio web da Direcção-Geral Energia e Transportes está disponível um documento técnico que analisa em maior detalhe a problemática do enterramento de linhas eléctricas na Europa, em especial no quadro das redes transeuropeias de energia²². Essa análise mostra que em muitos casos já se procede ao enterramento das redes de baixa e média tensão (mais de 40%), percentagem esta que é bastante inferior no caso das redes de alta tensão (cerca de 10%) e de muito alta tensão (1 a 2%). O documento passa igualmente em revista os benefícios económicos potenciais do enterramento dos cabos, resumidos no Quadro 1, pese embora os custos de capital adicionais. O quadro mostra que em certas ligações, como a ligação França-Itália, o rácio custo-benefício poderá ser positivo, apesar do custo suplementar das ligações subterrâneas, enquanto para a ligação França-Espanha os cálculos dão resultados menos favoráveis.

Quadro 1: Análise custo-benefício das interligações eléctricas subterrâneas²³

Interligação	Opção	Custo milhões €	MW	Custo €/MW	Receitas pelo valor actual líquido €/MW	Benefício líquido €/MW
França-Itália	Túnel ferroviário existente	760	2000	380 000	567 238	187 238
França-Itália	Novo túnel para as linhas eléctricas	900	2000	450 000	567 238	117 238
França-Espanha	Cabo mediterrânico	1500	1200	1 250 000	586 398	- 663 602

Globalmente, parece haver espaço para um esforço concertado na Europa tendente a uma maior utilização de cabos subterrâneos em casos excepcionais em que o seu custo adicional se justifique, nomeadamente:

- em zonas muito expostas a condições meteorológicas desfavoráveis (vento, neve, gelo), em que a segurança do fornecimento pode ser reforçada com o enterramento das linhas eléctricas. Esta foi a política adoptada pela França na sequência das tempestades de 1999, que paralisaram partes importantes da rede eléctrica francesa.
- em segmentos específicos das ligações eléctricas transfronteiras em falta, consideradas projectos prioritários nas orientações para as redes transeuropeias de energia de Julho de 2003.

2.4 Eliminação dos obstáculos financeiros e regulamentares

Os obstáculos financeiros ao investimento podem também dever-se à existência de um regime regulamentar inadequado ou pouco claro para os novos investimentos. Para o evitar, é evidente que os operadores de redes de transporte devem ser remunerados a um nível adequado pelos investimentos que efectuem, para que a rentabilidade destes cubra, pelo menos, os custos de capital efectivos da actividade considerada. Em termos gerais, a Comissão considera que os operadores de redes de transporte, dado o seu conhecimento

²² http://europa.eu.int/comm/energy/electricity/infrastructure/index_en.htm.

²³ Esta avaliação foi efectuada pela ICF Consultants no seu relatório para a Comissão Europeia. O custo da construção de novas capacidades subterrâneas entre certos países foi comparado com os benefícios previstos. Estes foram estimados a partir de curvas dos preços futuros da electricidade, produzidas pelo modelo da ICF Consultants para o mercado da energia eléctrica (*Integrated Power Model*). A análise foi efectuada com base no incremento marginal de 1 MW de potência, i.e. o benefício resultante de 1 MW de capacidade adicional.

técnico detalhado da rede, são as entidades mais bem posicionadas para propor e executar novos projectos de investimento. Propõe também, todavia, um papel reforçado para as entidades reguladoras, a fim de clarificar o enquadramento financeiro e assegurar a realização dos investimentos necessários. De facto, a própria Comissão promoveu alguns projectos de interligação em consequência de decisões relativas a fusões, e.g. EDF-Hidrocantabrico, em que uma das condições para a aprovação da fusão era um reforço da interligação entre a França e a Espanha, dos 1100 MW então disponíveis para 4000 MW.

No âmbito de uma das acções identificadas na comunicação de 2001 da Comissão sobre a infra-estrutura da energia, o Conselho das Entidades Reguladoras Europeias do Sector da Energia (CEER) elaborou um documento em que são analisadas diferentes opções para o quadro regulamentar e financeiro que regerá os novos investimentos²⁴. Esse documento foi apresentado ao Fórum de Florença em Julho de 2003 e identificava três opções principais para o enquadramento financeiro dos novos projectos de infra-estruturas:

- (a) reforço da rede regulado, com tarifas reguladas;
- (b) reforço da rede não regulado, com tarifas reguladas;
- (c) reforço da rede não regulado, com tarifas não reguladas (linhas puramente comerciais).

A Comissão considera que estas opções, ou uma sua combinação, constituem um quadro aceitável para a construção de novas infra-estruturas, dependendo das circunstâncias concretas de cada projecto de investimento. Todavia, para que haja certeza jurídica, os promotores potenciais deverão estar a par do regime a aplicar. A proposta de directiva apenas prevê que as entidades reguladoras disponham de competência para intervir nos programas de investimento dos operadores de redes de transporte e do poder de entregar a condução dos trabalhos a terceiros quando os progressos de certos projectos de investimento se revelarem insatisfatórios, incluindo o direito de lançar processos de concurso.

Para isso, terá de se proceder a uma avaliação cuidadosa de cada projecto potencial a desenvolver no futuro próximo. Essa avaliação é necessária uma vez que, ao comprometerem-se a subscrever um projecto de investimento através da fixação das tarifas de transporte (opção a), as entidades reguladoras estão a investir o dinheiro dos consumidores de electricidade e gás. Uma das primeiras tarefas do recentemente criado Grupo europeu de reguladores da electricidade e do gás consistirá em elaborar um enquadramento comum para os novos investimentos no quadro do mercado interno.

2.5 Conclusões

Os procedimentos estritos de avaliação ambiental e licenciamento aplicáveis à construção de novas infra-estruturas são necessários e não devem ser menosprezados.

Há, contudo, que fazer um esforço sério para os acelerar, o que exige que os Estados-Membros e as entidades reguladoras nacionais assumam um maior grau de controlo e responsabilidade. O Conselho "Energia" já identificou os projectos prioritários de interesse público europeu no âmbito das redes transeuropeias, os quais devem ser executados sem demoras desnecessárias. Para estes projectos, é necessário encontrar soluções para acelerar o

²⁴ CEER: *Principles on regulatory control and financial reward for infrastructure*, comunicação apresentada no 10º Fórum de Florença em Julho de 2003.

processo de licenciamento e, nos casos necessários, considerar a possibilidade de utilização de novas tecnologias, como o enterramento de linhas.

A fim de remover num horizonte razoável os obstáculos à execução de projectos de infra-estruturas, introduziram-se dois novos conceitos nas orientações revistas para as redes transeuropeias de energia. Primeiro, a declaração de interesse europeu para projectos transfronteiras particularmente importantes, que lhes atribui prioridade máxima. Estes projectos deverão ser prioritários para efeitos da intervenção dos instrumentos financeiros comunitários, no quadro das regras específicas de cada instrumento. Segundo, o processo de licenciamento de tais projectos deverá ser bem coordenado, a fim de evitar demoras desnecessárias.