



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 23 de março de 2022
(OR. en)

7478/22

ENER 99
ENV 265
COMPET 176
TRANS 171
CONSOM 69
IND 86
ECOFIN 254

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	23 de março de 2022
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.:	COM(2022) 138 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Segurança do aprovisionamento e preços das energia acessíveis: Opções de medidas a adotar no imediato e preparação para o próximo inverno

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 138 final.

Anexo: COM(2022) 138 final



Bruxelas, 23.3.2022
COM(2022) 138 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

**Segurança do aprovisionamento e preços das energia acessíveis:
Opções de medidas a adotar no imediato e preparação para o próximo inverno**

INTRODUÇÃO

Nos últimos 12 meses, os preços retalhistas do gás natural aumentaram 65 % e os da eletricidade 30 %. A invasão da Ucrânia pela Rússia está a acrescentar preocupações com o aprovisionamento a esta situação difícil e agravou a volatilidade dos preços. Os preços da energia elevados estão a alimentar a inflação, a prejudicar a economia europeia e a prejudicar a sua recuperação da crise da COVID-19.

No quadro da resposta a esta situação excecional, em outubro de 2021, a Comissão Europeia adotou um **conjunto de medidas de apoio e ação**¹ destinadas a amortecer os efeitos nos consumidores e nas empresas a nível da UE e dos Estados-Membros. As medidas de apoio específicas que visavam diminuir os custos da energia para os consumidores — agregados familiares e indústrias — contribuíram para aliviar a pressão.

Em 8 de março de 2022, a **Comunicação REPowerEU**² da Comissão forneceu novas orientações aos Estados-Membros sobre formas de atenuarem o aumento dos preços da eletricidade para os agregados familiares e as empresas e de utilizarem os lucros elevados obtidos por alguns produtores de eletricidade para financiar essas medidas. Para garantir um sistema energético mais sustentável, a Comissão proporá, em maio, um plano para eliminar progressivamente a dependência da Europa relativamente aos combustíveis fósseis da Rússia reforçando em paralelo a resiliência do sistema energético à escala da UE.

Em **Versalhes, em 10 e 11 de março de 2022**, os dirigentes da UE acordaram³ em eliminar progressivamente a dependência da UE relativamente às importações de gás, de petróleo e de carvão provenientes da Rússia o mais rapidamente possível, tendo solicitado à Comissão que apresentasse, até ao final de março, um plano para garantir a segurança do aprovisionamento e preços da energia acessíveis durante a próxima época de inverno. Em paralelo, e com caráter de urgência, os dirigentes da UE comprometeram-se a analisar, ponderando opções concretas, com base na Comunicação de 8 de março de 2022, o impacto do aumento dos preços da energia nos cidadãos e empresas europeias, em especial os cidadãos e PME vulneráveis, nomeadamente na próxima reunião do Conselho Europeu que se realizará em 24 e 25 de março de 2022.

A presente comunicação responde ao apelo dos dirigentes. Apresenta os benefícios e os inconvenientes de opções concretas e excecionais a curto prazo para atenuar os picos de preços. Propõe ações conjuntas europeias para dar resposta às causas principais do problema no mercado do gás, com vista a garantir a segurança do aprovisionamento a preços razoáveis no próximo inverno e mais além. Para o efeito, as parcerias da UE com países terceiros possibilitam a aquisição conjunta de gás e hidrogénio. Por último, uma proposta de política europeia de armazenamento de gás visa a melhoria da resiliência do sistema energético à escala da UE.

¹ Comunicação «Enfrentar o aumento dos preços da energia: um conjunto de medidas de apoio e ação», de 13 de outubro de 2021 [COM(2021) 660 final].

² Comunicação «REPowerEU: Ação conjunta europeia para uma energia mais segura e mais sustentável a preços mais acessíveis», de 8 de março de 2022 [COM(2022) 108 final].

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/54786/20220311-versailles-declaration-pt.pdf>.

OPÇÕES PARA FAZER FACE AOS IMPACTOS DOS PREÇOS DA ELETRICIDADE ELEVADOS NOS CIDADÃOS E NAS EMPRESAS

Os Estados-Membros, as partes interessadas e o debate académico apresentaram **várias opções de medidas de emergência** para limitar o impacto dos preços da eletricidade elevados. Essas opções visam aliviar os consumidores finais sem distorcer o Pacto Ecológico global a mais longo prazo, incluindo os objetivos em matéria de descarbonização e de eficiência energética. Para serem bem-sucedidas, essas opções específicas, temporárias e excepcionais devem ser acomodáveis do ponto de vista orçamental e não comprometer a segurança do aprovisionamento e as condições de concorrência equitativas no mercado interno.

As opções a curto prazo sobre o preço da eletricidade podem agrupar-se, de uma maneira geral, em duas categorias:



Opções de medidas de intervenção, incluindo compensação financeira

Estas opções visam a redução dos preços da eletricidade, quer diretamente no mercado retalhista, quer indiretamente no mercado grossista.

Mercado retalhista

Estas opções visam amortecer os efeitos dos preços elevados nos consumidores finais, possibilitando simultaneamente que os mercados europeus da eletricidade e do gás fixem o preço grossista. 26 Estados-Membros introduziram medidas de resposta à crise em consonância com o conjunto de medidas apresentado em outubro pela Comissão⁴.

No âmbito dessas medidas, o apoio direto aos utilizadores finais vulneráveis visa ajudar os mais necessitados e os auxílios estatais podem ajudar as empresas afetadas pelos preços da energia excessivos. Este último será apoiado pelo **novo quadro temporário de crise relativo a medidas de auxílio estatal**⁵, adotado em 22 de março, que permite apoiar as empresas direta ou indiretamente afetadas sob a forma de subvenções diretas, apoio à liquidez e auxílios limitados para fazer face aos custos do gás e da eletricidade mais elevados.

A maior parte dos Estados-Membros estabeleceu taxas reduzidas de IVA para o gás, a eletricidade e/ou o aquecimento urbano. No entanto, **muitas possibilidades, nomeadamente no âmbito da Diretiva Tributação da Energia**⁶, **incluindo taxas reduzidas ou isenções para os agregados familiares, ainda não foram plenamente exploradas.**

A Comissão pondera fornecer orientações aos Estados-Membros sobre a melhor forma de utilizar o quadro jurídico, incluindo sobre derrogações específicas por país ao abrigo da Diretiva Tributação da Energia⁷, a fim de evitar distorções no mercado único.

Todas as opções relativas ao mercado retalhista visam assegurar apoio direto aos cidadãos e às empresas. A utilização de receitas mais elevadas provenientes dos impostos sobre a energia e da tarifação do carbono ou da tributação dos lucros extraordinários de algumas empresas do setor da energia pode ajudar a financiar essas medidas específicas e temporárias de apoio aos agregados familiares e às empresas vulneráveis⁸.

Mercado grossista

Os Estados-Membros podem ponderar a criação de um **modelo de agregador**, no âmbito do qual uma entidade compra eletricidade em condições comerciais favoráveis disponibilizando-a abaixo do preço de mercado a certas categorias de consumidores, repercutindo as vantagens nos consumidores, essencialmente através da subsídio da diferença entre os preços de retalho mais baixos e os preços grossistas mais elevados.

Outras opções implicam uma **intervenção direta no funcionamento dos mercados grossistas da eletricidade**. Consistem em **compensar financeiramente os produtores de eletricidade de origem fóssil** por uma parte dos seus custos de combustível elevados extraordinários para que reduzam o preço proposto no mercado grossista, ou em **limitar diretamente o preço da eletricidade no mercado grossista** mediante o estabelecimento de um valor de referência e da compensação da diferença em relação ao preço proposto.

⁴ COM(2021) 660 final, de 13 de outubro de 2021.

⁵ Comunicação sobre o quadro temporário de crise relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia na sequência da agressão da Rússia à Ucrânia, de 23 de março de 2022 [COM(2022) 1890 final].

⁶ Diretiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (JO L 283 de 31.10.2003, p. 51).

⁷ Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1.

⁸ Alguns produtores de eletricidade (inframarginais) obtêm atualmente lucros excessivos com os preços da eletricidade muito elevados. Essas rendas excessivas podem ser tributadas ou recuperadas temporariamente, em conformidade com as orientações que a Comissão apresentou em 8 de março [COM(2022) 108 final].

Essas opções visam reduzir o impacto negativo dos preços do gás muito elevados no mercado grossista da eletricidade. Os seus principais inconvenientes prendem-se com o seu custo orçamental, a potencial distorção da concorrência, os riscos para o comércio transfronteiriço e, por conseguinte, a segurança do fornecimento de eletricidade. A importância dos inconvenientes depende da conceção dessas opções.

Opções regulamentares sem compensação fiscal

Estas opções consistem em estabelecer um **limite regulamentar para o preço máximo** que determinados produtores de carga de base podem cobrar. Embora estas opções reduzam os custos a longo prazo, o seu valor acrescentado a curto prazo é o de darem resposta aos lucros excessivos de certas tecnologias.

Os principais inconvenientes destas opções estão relacionados com problemas de execução, dado que exigem o acesso a informações sobre os custos e as receitas dos produtores que poderão não estar acessíveis às entidades públicas, e eventual litigância judicial. Também poderão provocar incerteza regulamentar, uma vez que podem eliminar alguns incentivos ao investimento privado em energias renováveis, que são fundamentais para alcançar os nossos objetivos a longo prazo de resiliência, sustentabilidade e segurança do sistema energético.

Todas as opções são apresentadas e analisadas mais pormenorizadamente no anexo.

Com base nesta avaliação, **a Comissão considera que não existe uma única resposta fácil para enfrentar os preços da eletricidade elevados**, dada a diversidade de situações entre os Estados-Membros. Algumas opções adequam-se unicamente a contextos nacionais específicos. Simultaneamente, algumas medidas de intervenção exigem legislação da UE e/ou uma abordagem comum a nível da UE para serem eficazes e não prejudicarem o mercado interno e a segurança do aprovisionamento. Todos têm custos e inconvenientes, incluindo para o funcionamento do mercado único.

GARANTIR FORNECIMENTO DE GÁS A CUSTOS RAZOÁVEIS NO PRÓXIMO INVERNO E MAIS ALÉM

Embora muitas das opções apresentadas no debate público abordem os sintomas, **a causa principal dos atuais preços da eletricidade elevados é o mercado do gás**. Atualmente, o elevado preço da eletricidade é impulsionado pelo elevado preço do gás, uma vez que os produtores de eletricidade a partir de gás continuam a ser frequentemente os últimos fornecedores de energia no mercado da eletricidade a satisfazer a procura real. No mercado à vista do gás, a volatilidade é elevada e não está totalmente ligada aos «fundamentais» do mercado.

Limitar ou modular o preço do gás por meios regulamentares é uma opção a considerar, uma vez que tem um efeito imediato nos níveis dos preços. Pode fornecer um sinal importante de que a UE não pagará qualquer preço pelo gás, devendo entender-se essa intervenção como um último recurso, uma vez que acarreta alguns inconvenientes em termos de segurança do aprovisionamento de gás.

Com o início da época de reconstituição das reservas de gás, é urgente chegar a acordo sobre uma estratégia comum. O contexto atual de preços elevados e de fraca disponibilidade nos mercados do gás torna o reabastecimento do armazenamento para o próximo inverno mais difícil do que em anos normais. É essencial utilizar o efeito de alavanca coletivo da União para ajudar a garantir as importações de gás nas melhores condições possíveis, a fim de evitar que os Estados-Membros disputem entre si as mesmas ofertas.

A UE é mais forte quando age unida. A UE deve agir em conjunto para tirar partido do seu poder de mercado através de parcerias negociadas com os fornecedores.

A Comissão está pronta a criar um **grupo de trabalho sobre a aquisição comum de gás a nível da UE**. Ao congrega a procura, o grupo de trabalho poderá facilitar e reforçar a abertura internacional da UE aos fornecedores, a fim de ajudar a garantir importações a preços adequados antes do próximo inverno. A UE pode assegurar melhor, a curto prazo, o GNL, o gás e o hidrogénio a preços acessíveis de países terceiros se colaborar com esses países a longo prazo, criando parcerias a longo prazo no domínio do gás renovável que também servirão de base para futuras importações de hidrogénio.

Assim, o grupo de trabalho prepararia o terreno para **parcerias no domínio da energia** com os principais fornecedores de GNL, de gás e de hidrogénio na região do Mediterrâneo, com os nossos parceiros em África, mas também no Médio Oriente e nos EUA.

O grupo de trabalho seria apoiado por um comité diretor constituído por representantes dos Estados-Membros. Uma equipa de negociação conjunta liderada pela Comissão dialogaria com os fornecedores de gás. Esta medida inspira-se na experiência adquirida com a pandemia de COVID-19, em que a ação a nível da UE foi fundamental para garantir o abastecimento de vacinas suficientes a todos.

O grupo de trabalho promoveria igualmente a utilização eficiente das infraestruturas de gás da UE, nomeadamente terminais de GNL, mas também instalações de armazenamento e gasodutos.

O armazenamento de gás em quantidade suficiente proporcionará aos clientes europeus alguma proteção contra os riscos de escassez do aprovisionamento e eventuais perturbações, assegurando alguma estabilidade. Por esta razão, a Comissão propõe uma **política europeia de armazenamento do gás**, comum e estratégica, implementada por meio de uma ação conjunta coordenada e da partilha de encargos entre os 27 Estados-Membros da UE. Nos próximos meses, o grupo de trabalho ajudará a promover o armazenamento antes do inverno, em estreita cooperação com o Grupo de Coordenação do Gás.

Importa realizar esforços comuns para **otimizar a utilização das infraestruturas de armazenamento existentes**. A tomada de medidas de armazenamento em conjunto e não individualmente evita investimentos excessivos, uma vez que o gás é uma fonte de energia transitória e qualquer nova infraestrutura deve poder ser utilizada para fontes de energia mais limpas numa perspetiva a mais longo prazo, nomeadamente para o hidrogénio.

Para garantir um nível de armazenamento suficientemente elevado, a Comissão apresentou uma **proposta legislativa sobre o armazenamento de energia** que visa assegurar que as infraestruturas de armazenamento existentes sejam enchidas até, pelo menos, **90 % da sua**

capacidade até 1 de novembro de cada ano; uma meta que pode ser ajustada ao longo do tempo se as realidades económicas e geopolíticas, bem como a segurança do aprovisionamento energético, se alterarem. Reconhecendo a situação particular do ano em curso, será fixada uma meta inferior de 80 % e uma trajetória flexível para assegurar uma introdução progressiva e harmoniosa. Os Estados-Membros devem tomar medidas de imediato para assegurar uma reconstituição adequada dos níveis de armazenamento para o próximo inverno, antecipando a proposta legislativa.

A solidariedade é fundamental. O armazenamento conjunto de gás constitui um seguro que beneficia todos e para o qual todos devem contribuir equitativamente. Por esta razão, os Estados-Membros que não dispõem de armazenamento devem contribuir para a reconstituição dos níveis de armazenamento noutros Estados-Membros, beneficiando em contrapartida de uma maior segurança do aprovisionamento. O mecanismo de partilha de encargos previsto na proposta garante uma repartição equitativa dos custos com a segurança do aprovisionamento entre todos os Estados-Membros, uma vez que todos beneficiam, graças ao mercado da energia da UE, da diminuição dos riscos de perturbação do aprovisionamento, independentemente do local na UE onde se situe o armazenamento. Este mecanismo baseia-se nos acordos de solidariedade, que devem ser celebrados sem demora para possibilitar a partilha eficaz do gás em caso de emergência, tal como proposto em dezembro de 2021⁹. Igualmente importante é a transparência e o acompanhamento dos progressos realizados no sentido de alcançar a meta de armazenamento. O Grupo de Coordenação do Gás acompanhará os progressos para alcançar a meta de armazenamento e ponderará ações adequadas para manter o esforço de reconstituição dos níveis de armazenamento, se for caso disso.

Por último, uma vez que as infraestruturas de armazenamento de gás são essenciais para a segurança da UE, a **certificação** dos operadores de armazenamento proporcionará as salvaguardas necessárias contra os riscos relacionados com a propriedade dos operadores de países terceiros do ponto de vista da segurança do aprovisionamento.

CONCLUSÕES

As opções, apresentadas no presente documento, para lidar com os efeitos dos preços da energia elevados nos cidadãos e empresas abrangem medidas de intervenção de emergência limitadas no tempo para conter o aumento dos preços da energia, que não devem pôr em causa os objetivos a longo prazo do Pacto Ecológico, nem o funcionamento do mercado único. Nenhuma constitui uma panaceia universal e todas apresentam vantagens e inconvenientes.

O que é urgentemente necessário é conter o aumento dos preços da energia e garantir um aprovisionamento adequado de gás para o próximo inverno e mais além. A melhor opção é trabalhar como UE27, em conjunto, numa abordagem coordenada, a fim de poupar custos e utilizar o efeito de alavanca da nossa força conjunta.

⁹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados internos do gás natural e gases renováveis e do hidrogénio (reformulação), de 15 de dezembro de 2021 [COM(2021) 804 final].

A médio prazo, são necessárias soluções mais estruturais, incluindo interconexões para integrar plenamente o mercado da energia, muito mais energias renováveis, medidas de eficiência energética e a diversificação do aprovisionamento energético para evitar dependências. O plano REPowerEU acelerará a introdução de medidas em todas essas frentes. **Em maio, a Comissão apresentará o seu plano REPowerEU** pormenorizado. Nesse contexto, a Comissão está igualmente pronta a propor um plano de economias de energia à escala da União.

Com a implantação do REPowerEU, o quadro regulamentar da UE deve ser adaptado a uma quota substancialmente maior de energias renováveis na matriz energética, em consonância com as ambiciosas metas da UE em matéria de descarbonização. Até maio, a Comissão avaliará as opções para **otimizar a conceção do mercado da eletricidade**. Este exercício terá em conta a avaliação final realizada pela Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) sobre os benefícios e inconvenientes da conceção do mercado da eletricidade da UE, bem como outros contributos sobre o funcionamento do mercado da eletricidade¹⁰.

Com o tempo, a aceleração da adoção de fontes de energia renováveis e o incentivo a um consumo de energia mais eficiente, juntamente com uma política europeia de armazenamento e a diversificação do aprovisionamento mediante uma colaboração mais coordenada com fornecedores fiáveis, proporcionarão soluções estruturais para garantir o acesso a energia a preços acessíveis.

As opções e propostas delineadas no presente documento representam um apelo a todos os Estados-Membros para que confiem no maior ponto forte da Europa: unidade e solidariedade.

Convidam-se os dirigentes presentes na reunião do Conselho Europeu de março de 2022 a fornecer orientações para a prossecução dos trabalhos a nível da Comissão e a nível legislativo, a fim de garantir a segurança do aprovisionamento e preços da energia acessíveis no presente, no próximo inverno e mais além.

¹⁰ . Alguns elementos das opções de medidas de intervenção a curto prazo previstas, por exemplo a aquisição de novas capacidades através de contratos bilaterais para diferenciais ou a utilização do modelo de agregador, poderão ajudar a preparar o caminho para futuras alterações na configuração do mercado europeu a longo prazo, ajudando a proteger os consumidores da volatilidade dos preços elevada no futuro e a aumentar a resiliência do mercado europeu da energia.