COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 15.11.2012
COM(2012) 663 final

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

Fazer funcionar o mercado interno da energia

{SWD(2012) 367 final}
{SWD(2012) 368 final}

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

Fazer funcionar o mercado interno da energia

1. INTRODUÇÃO

A União Europeia necessita de um mercado interno da energia competitivo, integrado e fluido, que proporcione um pilar sólido para o aprovisionamento de eletricidade e gás onde necessário. Para enfrentar os desafios que se colocam à Europa nos domínios energético e climático e garantir o aprovisionamento abordável e seguro de energia aos cidadãos e às empresas, a UE deve assegurar que o mercado interno da energia funciona de forma eficaz e flexível. Apesar dos consideráveis progressos realizados nos últimos anos no funcionamento do mercado da energia, é necessário fazer ainda mais para integrar os mercados, reforçar a concorrência e responder a novos desafios. Como referido no Roteiro das Energias Renováveis para 2050 da Comissão[1], a plena integração das redes e sistemas de energia da Europa e a maior abertura dos mercados energéticos são essenciais para a transição rumo a uma economia hipocarbónica e para manter a segurança do aprovisionamento ao mais baixo custo possível.

Se não conseguirmos efetuar mudanças consideráveis no funcionamento do mercado da energia, seremos confrontados com um sistema energético europeu menos fiável e mais dispendioso, reduzindo assim a competitividade e a riqueza da UE e retardando os progressos rumo à «descarbonização». Para inverter essas tendências, necessitamos urgentemente de investir nas infraestruturas de produção, transporte e distribuição e armazenagem. Os sistemas de energia existentes necessitam de uma modernização, cujo custo estimado é de um bilião de euros[2]. Importa também incentivar a aplicação de medidas mais eficientes, estimular a concorrência leal e conferir poderes aos consumidores para que possam desempenhar um papel ativo e exercer plenamente os seus direitos e opções.

De igual modo, os Chefes de Estado e de Governo europeus estabeleceram o ano de 2014 como prazo para a realização plena do mercado interno da energia. Este último não constitui uma finalidade *per se*. Constitui um instrumento essencial para proporcionar aquilo a que os cidadãos da UE mais aspiram: crescimento económico, empregos, garantia da satisfação das suas necessidades básicas a preços abordáveis e competitivos e utilização sustentável dos recursos limitados.

A legislação vigente terá de ser totalmente implementada até 2014, incluindo as normas técnicas essenciais a nível da UE e a disponibilização aos reguladores dos instrumentos e recursos necessários para fazer cumprir a legislação de forma eficaz. Os mercados transfronteiras do gás e da eletricidade devem estar implantados e a funcionar em toda a UE e a implementação dos planos para completar, modernizar e tornar inteligentes as redes da UE

[1] COM(2011) 885.
[2] COM (2011) 658 final.

deve encontrar-se num estado avançado. Apenas nessa altura poderão os consumidores aproveitar plenamente os benefícios do mercado interno da energia.

Atualmente, a UE não está em condições de cumprir este prazo. Não só os Estados-Membros têm sido lentos no ajustamento da sua legislação nacional e na criação de mercados totalmente competitivos com a participação dos consumidores, como também necessitam de evitar, e resistir à tentação, de aplicar políticas introspetivas ou de inspiração nacional. Estas tendências impedem o funcionamento eficaz do mercado interno da energia, podendo ameaçar os progressos já efetuados para a sua realização. Em contrapartida, o agrupamento das políticas energéticas dos Estados-Membros e a criação de sistemas de energia eficientes e seguros que superem as fronteiras nacionais proporcionam um valor acrescentado óbvio.

A presente comunicação reitera os benefícios da integração dos mercados europeus da energia e preconiza formas de garantir que o mercado realize as suas potencialidades tão rapidamente quanto possível e satisfaça as necessidades e expectativas dos cidadãos e das empresas da UE. Devido à sua importância para o aprofundamento do mercado único, a presente iniciativa foi identificada como uma das 12 ações prioritárias no âmbito da Comunicação «Ato para o Mercado Único II – Juntos para um novo crescimento»[3].

2. BENEFÍCIOS DA ABERTURA, INTEGRAÇÃO E FLEXIBILIDADE DOS MERCADOS DA ENERGIA

Os governos nacionais, as empresas e os cidadãos devem exigir que o mercado interno lhes forneça os melhores resultados. Atualmente, não é esse o caso. O mercado da produção de energia encontra-se ainda altamente concentrado. Em oito Estados-Membros, mais de 80% da produção de eletricidade permanece sob o controlo do operador histórico. Num mercado da energia eficiente, que reflita, de forma ideal, o custo das externalidades, os investimentos no domínio da produção de energia devem ser orientados por considerações de mercado, e não por subsídios. Existe, em geral, a perceção de que os mercados de energia não são transparentes nem suficientemente abertos a novos operadores, incluindo os prestadores de serviços do lado da procura. Não são feitos investimentos economicamente racionais no domínio da eficiência energética, pelo menos em número suficiente. A satisfação dos consumidores é baixa, mesmo nos Estados-Membros que dispõem já de mercados de energia competitivos.

No entanto, o mercado interno da energia proporcionou já benefícios evidentes e os ganhos potenciais afiguram-se mais atrativos que nunca.

2.1. O muito que foi já alcançado

Mais escolha e flexibilidade para os consumidores

Pelo menos 14 companhias europeias de eletricidade e/ou gás estão já em atividade em mais de um Estado-Membro e 20 Estados-Membros[4] contam com mais de três fornecedores de eletricidade principais. Em dois terços dos Estados-Membros, mesmo os particulares e as pequenas empresas podem já escolher entre vários fornecedores.

[3] COM (2012) 573 final.

[4] Ver também o quadro 12 do documento de trabalho intitulado «Mercados energéticos na União Europeia em 2011» («SWD 1»).

As ferramentas de comparação dos preços permitiram aos consumidores encontrar condições mais atrativas. A análise dos benefícios proporcionados pela mudança de fornecedores revelou taxas elevadas de mudança em vários Estados-Membros, da Suécia ao Reino Unido, à Irlanda, à Bélgica e à República Checa[5].

Preços mais competitivos

A abertura dos mercados, o aumento do comércio transfronteiras e a integração dos mercados[6], bem como o reforço da concorrência, promovidos pela legislação da UE e pela aplicação rigorosa das regras em matéria de concorrência e auxílios estatais, condicionam os preços da energia[7], contribuindo para manter empregos nos setores da produção na UE e beneficiando todos os consumidores.

Contudo, a fatura paga pelos consumidores não é constituída apenas pela componente energética, o que torna menos visível o efeito dos preços. As redes de transporte e distribuição representam uma parte importante do montante total, o mesmo sucedendo com as taxas e outras imposições[8]. Estas nem sempre se distribuem de forma equitativa por todas as categorias de consumidores, sobrecarregando especialmente as faturas dos particulares. São estabelecidas pelos Estados-Membros e regidas pelas políticas nacionais[9]. Em alguns Estados-Membros, as taxas e outras imposições representam cerca de 50% do total da fatura energética[10]. Na UE-15, a percentagem de taxas no montante total da fatura dos clientes particulares aumentou, em média, de 22% em 1998 para 28% em 2010[11].

Maior liquidez e transparência dos mercados grossistas

---

5 Painéis de avaliação dos mercados de consumo, Comissão Europeia, DG SANCO, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms7_en.htm, «Funcionamento dos mercados retalhistas de eletricidade para os consumidores da União Europeia», estudo realizado para a Comissão Europeia, DG SANCO, 2010 («Estudo sobre os mercados retalhistas de eletricidade»). http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf.

6 Ver documento SWD 1, pág. 47.

7 Embora, nos últimos anos, os preços das matérias-primas da energia primária tenham registado um aumento anual de 14% (petróleo bruto), quase 10% (gás) e 8% (carvão), os preços de venda de eletricidade por grosso, na UE, exibiram um aumento muito inferior, da ordem de 3,4%. Ver figura 29 do documento SWD 1.

8 Estas são utilizadas, nomeadamente, para refletir as externalidades ambientais da utilização da energia, de acordo com a recomendação da Comissão no contexto das análises anuais do crescimento para 2011 e 2012 (COM (2011) 11 final e COM (2011) 815 final), bem como as conclusões do Conselho Europeu (EUCO 10/1/11 REV1), no sentido de transferir a incidência da carga fiscal que recai sobre o trabalho para domínios como o consumo e a poluição ambiental, tendo em devida conta a competitividade da indústria da UE e dos preços ao consumidor. Podem, contudo, ser utilizadas para aumentar os rendimentos.

9 Para pormenores sobre estes elementos nos vários Estados-Membros, consultar o documento SWD 1, parte 3.

10 Ver documento SWD 1, parte 2, figura 33.

11 Ver estudo intitulado *Price developments on the EU retail markets for electricity and gas 1998 – 2011*, pág. 2 (http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/doc/analysis_retail.pdf). No entanto, a proporção média da tributação ambiental nas receitas fiscais totais na UE tem diminuído. Ver *Taxation trends in the European Union, European Union 2011*: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-11-001/EN/KS-DU-11-001-EN.PDF

A liquidez e transparência dos mercados de comércio de eletricidade aumentaram progressivamente devido à «combinação de mercados» entre Estados-Membros[12]. Esta alargou-se de forma contínua do noroeste da UE para as outras regiões; atualmente, 17 Estados-Membros encontram-se «combinados». A constituição do mercado pan-insular na Irlanda, em 2007, contribuiu também de forma positiva para a realização do mercado interno da eletricidade. Esta evolução conduziu ao reforço do comércio transfronteiras e a uma maior convergência dos preços[13]. O aumento da transparência deveu-se também à aplicação do Regulamento Integridade e Transparência nos Mercados Grossistas da Energia (REMIT), adotado em 2011[14].

A decuplicação do número de plataformas de comercialização de gás entre 2003 e 2011, resultante da intensificação do comércio entre as companhias de gás, foi um processo impressionante. Os mercados da UE que dispõem de plataformas com liquidez têm podido beneficiar muito mais da sua exposição à concorrência interna no setor, incluindo os mercados globais de GNL influenciados por eventos que ocorrem fora da UE, como, por exemplo, a chamada «revolução do gás de xisto» nos Estados Unidos. O forte contraste entre os efeitos positivos desta evolução nos preços por grosso do gás nos mercados líquidos e competitivos na UE, relativamente aos mercados menos líquidos e competitivos, é também notável[15].

Maior segurança do aprovisionamento

O aumento da liquidez dos mercados grossistas permitiu também reforçar a segurança do aprovisionamento na UE. No setor do gás, o número de países que constituem fornecedores importantes da Europa passou de 14 para 23 entre 2000 e 2010. O efeito na segurança do aprovisionamento refletiu-se nos acontecimentos do início de fevereiro de 2012, em que a procura excecionalmente elevada de gás e eletricidade decorrente do frio intenso coincidiu com uma redução das importações de gás. A sinalização a curto prazo dos preços às várias plataformas de comercialização de gás e o recurso às bolsas de eletricidade na parte ocidental da UE atraíram os fluxos de gás para as zonas mais necessitadas e asseguraram o fornecimento à rede de toda a capacidade de produção de eletricidade disponível, mantendo intacta a oferta de energia aos consumidores finais.

Maior coordenação e transparência nas relações com países terceiros

A UE e os seus Estados-Membros reconheceram a necessidade de reforçar a coordenação das respetivas relações externas no domínio da energia[16], nomeadamente no que respeita aos

---

12 A combinação de mercados otimiza a capacidade de interligação e garante que a eletricidade transita de zonas com preços baixos para zonas com preços elevados através da ligação automática dos compradores e vendedores de ambos os lados de uma fronteira.

13 A Comissão permanece atenta, de forma a assegurar que as bolsas de energia não adotam práticas anticoncorrenciais em paralelo com a sua necessária cooperação em projetos de combinação de mercados.

14 JO L 326 de 8.12.2011, p. 1.

15 Ver mapa 1 do documento SWD 1 (p. 31).

16 Decisão n.° 994/2012/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativa à criação de um mecanismo de intercâmbio de informações sobre acordos intergovernamentais entre Estados-Membros e países terceiros no domínio da energia (JO L 299 de 27.10.2012, p. 13). Ver também COM(2012) 281 final.

países de produção, trânsito e consumo.[17] Desta forma, a UE terá um maior peso nas relações comerciais no domínio em causa.

Por iniciativa da UE, os benefícios da aplicação das regras do mercado interno da energia da UE estenderam-se aos países dos Balcãs ocidentais e aos países vizinhos, em especial no que respeita ao acordo que institui a Comunidade da Energia[18]. Esta última pode e deve alargar-se com vista a estabelecer um mercado da energia em constante crescimento, para além das fronteiras da UE. O comércio de energia em mercados eficientes proporciona um benefício genuíno para a UE, a Comunidade da Energia e outros países vizinhos. Esses mercados proporcionam valor tanto para os países importadores como para os exportadores e permitem a utilização complementar dos recursos naturais em várias regiões. A UE concede assistência e apoio aos países da Comunidade da Energia para a resposta aos seus desafios na aplicação das regras do mercado interno da energia.

Foram também alcançados progressos significativos na definição de boas práticas regulamentares e normas técnicas comuns com os países do sul do Mediterrâneo, com base nos princípios do mercado interno da energia, preparando o caminho para a incorporação no mercado interno da energia de fluxos significativos de eletricidade de fontes renováveis e projetos conjuntos de infraestruturas no quadro da Política Europeia de Vizinhança.

2.2. Mais ganhos a obter

Além dos benefícios já mencionados, prevê-se que, em breve, os trabalhos em curso deem frutos em diversos outros domínios.

Conferir mais poderes aos consumidores para que possam controlar as suas despesas de energia

É provável que os preços da energia continuem a aumentar, devido, entre outros fatores, à procura global incessante de combustíveis, bem como aos investimentos necessários para manter e modernizar os sistemas energéticos da UE, em fase de envelhecimento[19]. Contudo, o mercado interno da energia pode assegurar a realização dos investimentos da forma mais eficaz, em termos de custos, e a contenção dos custos para os particulares e a indústria antes de impostos, através de pressões concorrenciais sobre os fornecedores. As estimativas indicam que a mudança para a melhor tarifa disponível de eletricidade permitiria já aos consumidores da UE poupar até 13 000 milhões de euros por ano[20]. Este potencial encontra-se largamente subaproveitado, uma vez que muitas pessoas não estão ainda totalmente conscientes das oportunidades proporcionadas pelo mercado, ou não sabem aproveitá-las na íntegra[21].

Melhor controlo do consumo, por recurso a tecnologias inteligentes

---

17 Os reguladores nacionais europeus coordenam os seus trabalhos sobre questões internacionais em sede do Conselho das Entidades Europeias Reguladoras da Energia (CEER).

18 Assinado em 2005. Os seus membros são os países dos Balcãs ocidentais, a Ucrânia e a Moldávia; a Noruega, a Turquia, a Arménia e a Geórgia participam na qualidade de observadores.

19 Ver Comunicação da Comissão intitulada «Roteiro para a energia até 2050», páginas 2, 5, 6 e 7. A descarbonização do sistema energético não se afigura mais dispendiosa do que o prosseguimento das políticas atuais.

20 Estudo sobre o funcionamento dos mercados retalhistas da eletricidade.

21 Na UE em geral, a sensibilização por parte consumidores é baixa, sendo que apenas um terço dos mesmos compara as ofertas (ver estudo sobre os mercados retalhistas da eletricidade).

O surgimento de novos serviços energéticos abertos a novos intervenientes e os incentivos de mercado podem contribuir para uma melhor gestão das faturas pelos consumidores, permitindo-lhes consumir energia de uma forma mais eficaz em termos de custos e produzir mais facilmente a sua própria eletricidade.

A introdução de melhoramentos técnicos reforçará esta tendência. Os contadores inteligentes facilitam a microgeração pelos consumidores e podem contribuir para reduzir o consumo de energia dos particulares. Permitem, além disso, ajustar o consumo de eletricidade em tempo real, em resposta às flutuações do preço de mercado. Provou-se ser assim possível reduzir em 13% os custos energéticos dos particulares, podendo as economias ser ainda maiores por recurso à automatização dos aparelhos de uso doméstico[22].

A nova Diretiva Eficiência Energética, que inclui disposições sobre produção distribuída e resposta à procura[23], contribuirá para que o mercado evolua nesse sentido. A cooperação entre as companhias (em especial de energia e telecomunicações) permitirá assegurar a eficácia, em termos de custos, dos investimentos conexos[24].

Reforço da concorrência através de um melhor acesso às redes de transporte

Não basta apenas dispor de redes de transporte; importa também que todos os intervenientes no mercado possam utilizá-las. Tal foi a conclusão da Comissão na sequência do seu inquérito sobre o funcionamento dos mercados da energia, realizado em 2007[25].

A falta de acesso aberto e não-discriminatório à infraestrutura de transporte impediu os novos operadores de exercer uma concorrência leal no mercado. As regras da UE obrigam já os Estados-Membros a separar (dissociar) as suas empresas de transporte e abastecimento.[26] Assistiu-se à emergência de uma nova atividade industrial centrada unicamente no transporte e um reforço das atividades transfronteiriças. As redes europeias de operadores de transporte (REORT-E e REORT) e a Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) desempenham um papel importante para garantir a utilização mais eficiente das infraestruturas existentes; a otimização do projeto e da realização de novas infraestruturas passa por uma perspetiva europeia em vez de uma perspetiva centrada nas empresas, bem como pelo recurso às melhores tecnologias disponíveis. A aplicação das regras em matéria de dissociação e concorrência deve continuar a ser controlada de forma rigorosa, com vista a assegurar o acesso efetivo às infraestruturas de transporte em toda a UE.

Utilização mais eficiente e desenvolvimento das redes

As normas técnicas paneuropeias (diretrizes vinculativas e códigos) permitem obter melhoramentos complementares no domínio da eficiência das redes. Os fornecedores e utilizadores devem ter um acesso mais fácil às infraestruturas e beneficiar de custos de transação mais baixos no comércio transfronteiras. No setor do gás, o estabelecimento de

---

22 Estudo *Empower Demand*, realizado pela Vaasaett: http://www.esmig.eu/press/filestor/empower-demand-report.pdf

23 COM(2011) 370.

24 Consulta pública promovida pela DG CNECT: http://ec.europa.eu/information_society/policy/doc/library/public_consult/cost_reduction_hsi?cost_reduction.pdf.

25 COM(2006) 851 final.

26 Dos 99 operadores da rede de transporte que necessitam de certificação, a Comissão recebeu, até à data, projetos de decisões de certificação respeitantes a mais de 40 operadores de treze Estados-Membros. 18 desses operadores devem receber certificação com dissociação de propriedade.

novas regras para a gestão dos congestionamentos e a atribuição transparente de capacidades nos gasodutos permitirá eliminar obstáculos no acesso à rede. No setor da eletricidade, o estabelecimento de novas normas técnicas, como os mercados transfronteiras de equilibração e os mercados líquidos intradiários[27], deverá, juntamente com as redes inteligentes, contribuir para melhorar a flexibilidade dos sistemas e a integração em larga escala de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis, bem como a participação de recursos de resposta à procura paralela. Os produtores de energias renováveis poderão, assim, participar em pleno num mercado genuinamente competitivo e assumir de forma progressiva as mesmas responsabilidades que os produtores convencionais, inclusive no que respeita à equilibração.

3. OBTER O MAIS POSSÍVEL DO MERCADO INTERNO DA ENERGIA

Embora os benefícios de um mercado interno da energia eficiente se vão tornando cada vez mais visíveis, existem desafios aos quais importa responder de forma urgente, para realizar o referido mercado até 2014. Na ausência de ações, a transição para sistemas sustentáveis, inovadores, hipocarbónicos e energeticamente eficientes, até 2020 e além desta data, pode ser comprometida, e a realização dos investimentos cuja necessidade é urgente pode não estar garantida ao mais baixo custo possível, ou de todo.

3.1. Desafio colocado pelo controlo da aplicação

3.1.1. Implementação do terceiro pacote da energia

A arquitetura do mercado interno da energia é clara; encontra-se estabelecida no terceiro pacote da energia[28] e em atos legislativos complementares[29]. Os elementos constitutivos encontram-se já definidos, devendo contudo ser implementados de forma eficaz para que o mercado interno da energia possa funcionar[30]. Os atrasos na implementação têm efeitos negativos para todos os intervenientes, pelo que não são aceitáveis, nem no que respeita às componentes relativas à abertura do mercado nem às componentes destinadas a garantir a atribuição de poderes efetivos aos consumidores e a proteção destes.

A Comissão confere prioridade à instauração de procedimentos por infração contra os

27 Os mercados intradiários e de equilibração permitirão aos participantes no mercado (incluindo os consumidores) ajustar a sua produção e o seu consumo à evolução das condições, nomeadamente em resposta aos preços. Os mercados líquidos intradiários são necessários para permitir efetuar ajustamentos nos calendários de oferta e procura numa base horária, não sendo ainda uma realidade à escala europeia. Os mercados de equilibração transfronteiras contribuirão para evitar custos desnecessários decorrentes de serviços de equilibração ligados à procura estritamente nacional deste tipo de serviços. Estes sistemas permitirão equilibrar a oferta e a procura à escala transfronteiriça, em qualquer momento.

28 Diretivas 2009/72/CE e 2009/73/CE; Regulamentos (CE) n.os 713/2009, 714/2009 e 715/2009.

29 Em particular o Regulamento (UE) n.° 994/2010, de 20 de outubro de 2010, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga a Diretiva 2004/67/CE do Conselho, o Regulamento Transparência do Mercado Grossista e Integridade no Setor da Eenergia (REMIT) e o Regulamento proposto sobre as diretrizes aplicáveis à infraestrutura transeuropeia de energia.

30 A Comunicação «Uma melhor governação para o mercado único» (COM(2012) 259 final) contém pormenores sobre a política da Comissão de implementação do terceiro pacote da energia. O Conselho Europeu de Outubro de 2012 instou os Estados-Membros a tomarem medidas urgentes no contexto desta Comunicação. O acompanhamento desta política será efetuado, nomeadamente, no contexto do Semestre Europeu.

Estados-Membros que ainda não transpuseram na íntegra, ou corretamente, as diretivas do terceiro pacote energético[31]. **Prevê apresentar com regularidade relatórios atualizados sobre o estado de implementação da legislação no domínio do mercado interno da energia nos vários Estados-Membros, bem como sobre os procedimentos de infração.**

Com o apoio do CEER, a Comissão promoverá o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros sobre aspetos-chave ligados aos consumidores, incluindo instrumentos de comparação de preços, sistemas transparentes de preços e de faturação e definição do conceito de consumidores vulneráveis.

Solicita-se aos reguladores nacionais no domínio da energia que divulguem informações aos consumidores. Até ao final do ano, a Comissão publicará, através da Internet, diretrizes sobre os direitos dos consumidores de energia, bem como sobre as fontes de informação e proteção dos consumidores nos mercados energéticos dos vários Estados-Membros.

3.1.2. Assegurar condições equitativas

Os reguladores da energia e as autoridades no domínio da concorrência, tanto ao nível da UE como ao nível nacional, devem agir de forma decisiva para garantir o tratamento equitativo de todas as empresas no mercado, bem como para criar e manter condições equitativas[32]**. A Comissão controlará ativamente a aplicação das regras de concorrência.**

Este aspeto é importante, nomeadamente nos casos em que as vantagens herdadas dos operadores históricos constituem obstáculos ao acesso de novos operadores. A Comissão continuará a controlar a aplicação das regras em matéria de defesa da concorrência e de auxílios estatais no setor energético, de forma a garantir que os obstáculos à concorrência eliminados pela regulamentação não sejam repostos pela ação de empresas ou autoridades públicas, conduzindo a distorções no mercado.

A Comissão instará as autoridades públicas a assegurar que as concessões, por exemplo para centrais hidroelétricas e infraestruturas de armazenagem, bem como para a exploração de redes de distribuição, são concedidas no pleno respeito dos princípios do Tratado e do direito derivado da UE. A forma mais adequada de o conseguir consiste em levar essas concessões a concurso, de forma não-discriminatória, através de instrumentos abertos, como leilões. A Comissão prevê averiguar a adequação das medidas regulamentares vigentes para alcançar este objetivo.

Importa também assegurar condições equitativas entre as empresas da UE e estrangeiras. As regras do mercado interno e o comércio através de bolsas líquidas de energia abrem o

---

31 Ver documento SWD 1, parte 4. Desde setembro de 2011, a Comissão iniciou 19 processos de infração pela não-transposição da Diretiva 2009/72/CE e 19 processos pela não-transposição da Diretiva 2009/73/CE. Em 24 de outubro de 2012, apenas 12 processos estavam concluídos, encontrando-se os restantes em curso. Este facto não prejudica o direito da Comissão de instaurar, *a posteriori*, procedimentos por não-transposição de certas disposições, p.ex. se forem constatados incumprimentos (as notificações de medidas nacionais de transposição recebidas são objeto de análise em conformidade com a legislação da UE).

32 O controlo da aplicação da legislação no domínio da concorrência mostrou a sua eficácia na criação de condições equitativas no setor da produção de energia elétrica, como se comprova pelo processo *antitrust* contra E.On (2008), pelo processo de concentração GDF Suez/International Power (2011); no setor do abastecimento de gás, p.ex., processos RWE (2009) e ENI (2010).

mercado energético da UE a operadores de países terceiros. Ao estabelecerem-se na UE, estes operadores beneficiam dos mesmos direitos e obrigações que os operadores europeus. A ausência de restrições à importação ou de direitos aplicáveis às importações de gás e eletricidade torna o mercado europeu um dos mercados energéticos mais abertos do mundo, constituindo um bom exemplo para facilitar ainda mais o comércio mundial de energia. A política comercial da UE tem por objetivo garantir que, fora da União, as empresas da UE podem concorrer em condições de igualdade nos mercados domésticos dos seus concorrentes. Um mercado interno de 500 milhões de consumidores confere à UE e às suas empresas um peso considerável no comércio internacional.

3.1.3. Colmatar as diferenças entre Estados-Membros

Para que a UE estabeleça um mercado único da eletricidade e do gás, nenhuma região ou Estado-Membro pode ficar para trás. Na prática, contudo, o desenvolvimento do mercado da energia, em termos económicos, exibe uma grande divergência entre países[33], por exemplo no que respeita aos mercados do gás nas regiões do noroeste da UE em comparação com os mercados da parte oriental da UE.

A Comissão e a ACER promoverão iniciativas regionais destinadas a desempenhar um papel de destaque para colmatar as diferenças. A realização de iniciativas regionais contribuirá para estabelecer plataformas regionais e bolsas de eletricidade complementares e alcançar o objetivo de combinação total dos mercados de eletricidade na UE logo que possível[34].

Porém, nos Estados-Membros em que existe um fornecedor único e que não dispõem de ligações de rede a outros fornecedores, de pouco serve implementar acordos regionais de mercado. A Comissão está empenhada em conceder assistência a esses Estados-Membros para que possam recuperar o atraso. Contudo, não será possível efetuar progressos sem a realização de reformas profundas nos países em causa.

Os Estados-Membros devem promover a concorrência através do desenvolvimento das infraestruturas, apoiando em especial as atividades transfronteiras, e da eliminação dos obstáculos ao acesso ao mercado.

3.2. Desafio a nível dos consumidores: ajudar os consumidores a aproveitar as oportunidades

A aplicação rigorosa das regras de proteção dos consumidores é essencial, mas não suficiente. Para aproveitar o máximo os benefícios proporcionados pelo mercado interno, os consumidores, nomeadamente os particulares e as pequenas empresas, devem ter a possibilidade de desempenhar um papel ativo no mercado e sentir-se incentivados a isso.

Atualmente, as PME e os particulares revelam uma maior passividade que os grandes clientes industriais, sendo, assim, prejudicados, uma vez que os diferenciais de preços disponíveis permanecem por explorar. Este facto é atribuível parcialmente à proteção ineficaz dos consumidores, à falta de transparência e à reduzida convivialidade da informação prestada, que determina uma baixa satisfação e confiança por parte dos consumidores[35]. Contudo, sem

33 Ver documento SWD 1, partes 2 e 3.

34 Comunicação da Comissão «O futuro papel das Iniciativas Regionais» (COM(2010) 721 final).

35 Os consumidores dão classificações más aos mercados da eletricidade e do gás. Em 2012, o mercado da eletricidade situa-se em 26.º lugar em 30 mercados de serviços, sendo as classificações particularmente

vontade de participação ativa dos consumidores no mercado, não é possível diversificar os serviços e desenvolver serviços com valor acrescentado[36].

3.2.1. Permitir a prestação de serviços diversos e inovadores aos consumidores

Fazer o melhor negócio, quer para reduzir a fatura quer para melhorar a qualidade do serviço, escolher os sistemas de preços que recompensam a utilização eficiente da energia ou promovem a microgeração, etc., pode implicar a mudança de fornecedor. Nos mercados competitivos, os consumidores beneficiam de uma escolha diversificada, dado que os fornecedores procuram adaptar-se às diversas necessidades e preferências daqueles. Alguns fornecedores focalizam a sua atenção nos clientes sensíveis aos preços, oferecendo preços competitivos, enquanto outros baseiam a sua oferta na elevada qualidade dos serviços, ou no valor acrescentado, e em serviços auxiliares, podendo também propor a associação dos serviços energéticos a outros serviços, como telecomunicações.

A implantação, em tempo útil, de contadores inteligentes, prevista no acervo da UE, pode estimular a resposta à procura e outros serviços inovadores e inteligentes. Por exemplo, os consumidores devem ter a possibilidade de beneficiar de preços mais baixos em períodos de baixa procura, evitando o consumo de energia em períodos de ponta. Aumentar-se-ão assim os benefícios para os consumidores e alargar-se-á à sua escolha. A oferta de serviços não dependerá apenas da capacidade das empresas de responder à diversidade das motivações e capacidades dos consumidores no respeitante ao seu consumo de energia, mas também da disponibilidade de sistemas de preços diversificados, flexíveis e/ou dinâmicos[37].

Contudo, a regulamentação dos preços em muitos Estados-Membros impede ainda que os fornecedores proponham serviços atrativos[38] e adaptados aos consumidores, bem como sistemas de preços dinâmicos. Desincentiva o estabelecimento de novos operadores que possam desfiar os tradicionais. Em alguns Estados-Membros, os preços pagos por algumas ou todas as categorias de consumidores são até fixados pelo Estado a níveis inferiores aos custos de mercado. Este facto pode conduzir a défices tarifários suportados pelas companhias ou pelas finanças públicas, passíveis de sobrecarregarem os futuros consumidores de energia ou os contribuintes. Impede também que se deem os devidos incentivos à utilização eficiente da energia. É óbvio que uma tal situação não é compatível com o desenvolvimento de um mercado competitivo e é economicamente insustentável.

Mesmo se os preços regulamentados permitem cobrir os custos de funcionamento, não enviam os sinais adequados para garantir a eficiência dos investimentos. São interpretados pelos investidores como um indicador de interferência política que obsta ao investimento.

---

baixas nos países do sul da Europa (a classificação mais alta registou-se no Luxemburgo e a mais baixa na Bulgária). O mercado do gás surge classificado na 21.ª posição (os consumidores eslovenos são os que dão a classificação mais alta e os belgas a mais baixa). Tanto o mercado da eletricidade como o do gás registam baixas classificações em termos de escolha, comparabilidade e mudança de fornecedores e de tarifas, o que sugere que os consumidores não beneficiam plenamente das oportunidades de realizar economias proporcionadas pela liberalização do mercado. O documento SWD 1 contém, na parte 3, pormenores sobre o desempenho por países. Ver http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm.

[36] Este facto foi reconhecido pelo Comité Económico e Social Europeu. Com base no seu trabalho com organizações da sociedade civil, o Comité promove um debate fundamentado e estruturado sobre as questões energéticas na perspetiva da sociedade civil, bem como entre esta e os decisores.

[37] BEUC, *Empowering Consumers through Smart Meters*, pp. 23-26, http://bit.ly/JKn9R7.

[38] Este facto permite explicar parcialmente as taxas reduzidas de mudança de fornecedor em vários Estados-Membros. Para mais pormenores sobre as taxas de mudança de fornecedor, consultar o documento de trabalho SWD 1, parte 3.

Embora alguns Estados-Membros[39] tenham já permitido preços de eletricidade e gás isentos de intervenção estatal, incluindo para os consumidores a retalho, e a Comissão tenha acordado com vários outros[40] a eliminação em tempo útil dos preços regulamentados, a maioria dos Estados-Membros ainda intervém de alguma forma na formação dos preços de venda a retalho.

A Comissão iniciou há algum tempo vários procedimentos de infração contra Estados-Membros que regulamentam os preços para os consumidores industriais. Um acórdão recente do Tribunal de Justiça Europeu estatui que a regulamentação dos preços só pode ser considerada compatível com a legislação da UE em alguns casos estritamente definidos[41].

Os Estados-Membros devem deixar de regulamentar os preços da eletricidade e do gás para todos os consumidores, incluindo os particulares e as PME, tendo em conta porém as obrigações de serviço universal e a proteção efetiva dos consumidores vulneráveis. Os fornecedores devem discriminar, de forma clara, os vários elementos no custo final para os seus clientes, de forma a incentivar a tomada de decisões bem fundamentadas.

A Comissão continuará a insistir no estabelecimento de calendários para a eliminação dos preços regulamentados, no contexto das reformas estruturais dos Estados-Membros. Nos mercados retalhistas, a Comissão continuará a promover a formação dos preços com base no mercado, iniciando procedimentos de infração contra os Estados-Membros que mantenham uma regulamentação de preços incompatível com as condições estabelecidas na legislação da UE.

3.2.2. Assistência orientada com vista a conferir uma maior proteção aos consumidores vulneráveis

Os preços finais da energia para os consumidores poderão continuar a subir nos próximos anos, com um impacto particularmente negativo nos consumidores cuja situação económica seja frágil. Importa, pois protegê-los de forma adequada. Contudo, os subsídios ou a regulamentação com vista a reduzir os preços globais da energia tendem a reduzir os incentivos a um comportamento de eficiência energética, não se dirigem especificamente aos mais necessitados e podem distorcer a concorrência. A assistência aos consumidores vulneráveis através de medidas financeiras pode inserir-se na política social, enquanto a assistência na forma de melhoramentos em matéria de eficiência energética constitui uma forma de assistência eficiente em termos de custos[42].

As alterações em curso no setor da energia podem colocar desafios complementares a certos consumidores que não disponham das ferramentas ou competências (literacia, acesso à informação em linha ou outra informação, etc.) necessárias à participação ativa no novo mercado em desenvolvimento e à colheita dos benefícios oferecidos. Esses consumidores poderão necessitar de assistência suplementar de caráter não financeiro, que os ajude a compreender os seus direitos e responsabilidades.

---

39 Áustria, República Checa, Alemanha, Finlândia, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia, Eslovénia e Reino Unido.

40 Roménia, Grécia, Portugal.

41 Processo C-265/08, Federutility e outros contra Autorità per l'energia elettrica e il gas.

42 Em 22 de junho de 2011, a Comissão propôs uma nova diretiva destinada a intensificar os esforços dos Estados-Membros no sentido de uma utilização mais eficiente da energia em todas as fases do seu ciclo, desde a transformação e a distribuição até ao consumo final. Em 4 de outubro de 2012, o Conselho aprovou o acordo político sobre a Diretiva Eficiência Energética. O Parlamento Europeu votou favoravelmente o referido acordo em 11de setembro de 2012.

A existência de vulnerabilidades não é um argumento contra o processo de liberalização, mas sublinha o facto de a proteção adequada dos consumidores, em especial aqueles que se encontram em situações vulneráveis, constituir um dos principais vetores de sucesso da realização do mercado interno de energia da UE.

Os Estados-Membros devem prestar assistência orientada aos consumidores vulneráveis, de forma a reduzir a sua vulnerabilidade económica e a ajudá-los a efetuar escolhas fundamentadas nos mercados retalhistas, cada vez mais complexos. A Comissão apoiará os Estados-Membros na definição do conceito de vulnerabilidade económica dos consumidores e de quais são as suas causas, prestando orientações e facilitando o intercâmbio de boas práticas.

Na abordagem das questões de vulnerabilidade dos consumidores e pobreza energética, os Estados-Membros devem sublinhar a importância dos melhoramentos em matéria de eficiência energética.

3.3. O desafio da transição: preparar para o futuro os sistemas energéticos da Europa

Os sistemas energéticos da Europa encontram-se no início de uma importante fase de transição. São necessários investimentos significativos para substituir os sistemas em envelhecimento da UE, descarbonizá-los e torná-los eficientes em termos de energia e aumentar a segurança do aprovisionamento. A UE apoia esses investimentos através de vários instrumentos, como o Programa Energético Europeu para o Relançamento, o futuro Mecanismo Interligar a Europa, a política de coesão da UE[43] e o Programa-Quadro Horizonte 2000[44]. Estão em curso investimentos[45], cujo ritmo tem de ser acelerado, para alcançar os nossos objetivos.

O mercado interno da energia pode contribuir para a transição da UE: os mercados que funcionam de forma adequada promovem e apoiam a alteração dos sistemas de forma muito mais eficaz e menos onerosa que qualquer planeamento centralizado ou dependente de subsídios. Todavia, essa alteração não pode ter lugar na ausência de uma infraestrutura devidamente integrada e moderna.

3.3.1. Deixar funcionar o mercado para incentivar os investimentos adequados

Antes da liberalização, as empresas nacionais verticalmente integradas do setor da energia controlavam a totalidade do sistema, da produção ao consumo. Com o surgimento de um mercado competitivo multiprodutores e de uma rede de operadores de rede dissociados, nenhuma entidade pode, por si própria, garantir a fiabilidade do sistema de eletricidade. Os participantes no mercado são interdependentes. A integração de um maior volume de energia

[43] No período 2007-2013, prevê-se a atribuição de, pelo menos, 11 mil milhões de EUR. Para o período 2014-2020, a Comissão propôs uma concentração significativa dos esforços da política de coesão da UE nas energias renováveis e na eficiência energética, incluindo as redes inteligentes, além de uma importante focalização na IDTI. Os Estados-Membros e as regiões deverão garantir que estas formas de financiamento complementam os investimentos privados, estimulando-os e não os dispersando.

[44] Destinada ao apoio bem direcionado à I&D.

[45] Ver documento de trabalho intitulado «Projetos de investimento em infraestruturas energéticas» («SWD 2»).

eólica e solar[46] intensifica a variabilidade da oferta e da procura e o desafio de manter sempre equilibradas a oferta e a procura, pelo menos até se registarem melhoramentos na resposta à procura e nas possibilidades de armazenagem.

É possível responder aos desafios que se colocam ao sistema elétrico, na condição de o quadro regulamentar definir claramente o papel dos vários intervenientes envolvidos no fornecimento de eletricidade aos consumidores finais, nomeadamente produtores, operadores de rede, prestadores de serviços de resposta à procura, fornecedores e clientes. A flexibilidade, tanto na perspetiva da oferta como da procura, pode e deve ser recompensada com base em sinais de preços baseados no mercado (a curto, médio e longo prazo) destinados a incentivar a produção e utilização de eletricidade energeticamente eficientes. O controlo da aplicação das regras *antitrust* complementará a regulamentação neste domínio. Deve evitar-se a intervenção pública, que desincentiva os investimentos privados e fragiliza o mercado interno.

Flexibilidade

Se tiver meios para funcionar de forma adequada, o mercado indicará sempre o valor económico da energia elétrica em cada instante. Os preços baixarão quando houver um aumento súbito da oferta (por exemplo, quando se dispuser de quantidades abundantes de energia eólica e solar) e aumentarão em períodos de escassez.

Os sinais de preços dinâmicos são essenciais para incentivar os consumidores e os prestadores de serviços no lado da procura a reduzir o consumo nos períodos de ponta. No setor da eletricidade, as alterações de preços não costumam ter efeitos significativos no volume da procura. Contudo, com o desenvolvimento das redes e contadores inteligentes, será possível realizar plenamente o potencial de flexibilidade da procura por parte dos consumidores, individuais ou agregados.

Os sinais de preços são também fulcrais para incentivar a flexibilidade do lado da oferta, a partir da armazenagem ou da capacidade de produção, que podem expandir-se ou contrair-se rapidamente. Com o reforço do regime de comércio de licenças de emissão da UE[47], o mercado poderá garantir a otimização dos investimentos e a qualidade dos sistemas de eletricidade no futuro.

A variabilidade dos preços constitui, em geral, uma preocupação para os decisores políticos e os consumidores. A interligação dos mercados dos Estados-Membros limitará o risco, dado ser pouco provável a ocorrência simultânea, em todos os países, de picos e quebras. O reforço da capacidade de resposta à procura, aliado à flexibilidade da produção e da armazenagem, contribuirá para absorver os picos. Não há indícios de que uma maior volatilidade dos mercados a curto prazo conduza a um aumento dos preços médios, em especial quando existe uma capacidade de produção de reserva em contínuo.

Os fornecedores poderão limitar o risco de volatilidade dos preços a curto prazo nos mercados a prazo superior. Os retalhistas poderão oferecer sistemas de preços inovadores aos consumidores interessados em beneficiar de contratos de fornecimento flexíveis, que lhes

[46] O Roteiro para a Energia mostra que as energias renováveis constituirão o cerne do sistema energético da UE na perspetiva de 2050, devendo já contribuir com uma quota muito importante na produção de eletricidade em 2030.

[47] Diretiva 2003/87/CE, alterada pelas Diretivas 2008/101/CE e 2009/29/CE.

permitam otimizar os seus custos energéticos por recurso a sistemas e dispositivos inteligentes de contagem, centrando o seu consumo nos períodos de mais baixo preço.

Em suma, os mercados grossistas eficientes a curto e a longo prazo (nomeadamente os mercados do dia anterior, intradiário, de equilibração e de serviços auxiliares), que refletem o valor económico da energia elétrica em cada instante e em cada zona, podem orientar os investimentos para as áreas em que sejam mais eficientes.

A Comissão agirá de forma prioritária tendo em vista os seguintes objetivos:

- garantir o desenvolvimento de mercados grossistas transfronteiras eficientes em qualquer instante, através da adoção de códigos de rede[48]. A Comissão conta com o apoio da ACER, das redes europeias dos operadores de redes de transporte, do Parlamento Europeu e dos Estados-Membros para garantir a adoção desses códigos de acordo com o plano[49]. Os códigos estabelecerão regras comuns destinadas a permitir que os operadores de rede, os produtores, os fornecedores e os consumidores participem de forma mais eficaz no mercado.

- acelerar a integração da armazenagem e da produção flexível, por exemplo resolvendo as questões regulamentares pendentes no contexto do código de rede do mercado europeu de equilibração. A Comissão ponderará adotar uma iniciativa de coordenação para abordar as questões regulamentares e técnicas emergentes. A sua próxima comunicação sobre tecnologias energéticas e inovação analisará a forma como o desenvolvimento de tecnologias, nomeadamente de armazenagem e microgeração, poderá articular-se com a evolução do mercado ao nível europeu, com vista a alcançar os objetivos climáticos e energéticos.

Otimizar a intervenção do Estado: orientar o cabaz energético para uma via hipocarbónica

Com o objetivo de alcançar, ao menor custo, os objetivos acordados de redução das emissões de gases com efeito de estufa, foi adotado o regime de comércio de licenças de emissão da UE, baseado no mercado, que introduziu um preço único do carbono a nível europeu. A partir de 2013, a conceção do mercado do carbono será também totalmente «europeizada», permitindo ao mercado interno da energia facilitar a transição para sistemas energéticos sustentáveis, hipocarbónicos e eficientes, mediante a recompensa dos investimentos hipocarbónicos[50] e do recurso a combustíveis com baixo teor de carbono em vez de combustíveis com alto teor do mesmo.

Além disso, o desafio de transição atrás referido necessitará da otimização do apoio estatal, de forma a garantir o prosseguimento dos investimentos adequados.

Atualmente, os Estados-Membros recorrem a diversas formas de auxílios estatais diretos ou indiretos e/ou a imposições sobre os montantes faturados aos consumidores no respeitante a várias fontes de energia. Numa perspetiva de progresso rumo à realização do mercado interno da energia do modo descrito, redução dos custos de produção e evolução do mercado do carbono, todos os tipos de mecanismos de apoio devem ser reexaminados com regularidade.

48 Ver ponto 2.2 (utilização mais eficiente e desenvolvimento das redes).

49 Decisão 2012/413/UE da Comissão, de 19 de julho de 2012, relativa ao estabelecimento das listas anuais de prioridades para a elaboração de códigos de rede e orientações para 2013.

50 Incluindo a captura e armazenagem de carbono.

Por exemplo, os regimes de apoio às energias renováveis (juntamente com diversas disposições imperativas sobre o acesso prioritário à rede[51]) foram introduzidos em virtude da abertura incompleta do mercado, da internalização incompleta dos custos externos da produção convencional e do estádio incipiente de desenvolvimento da maior parte das tecnologias no domínio das energias renováveis. Os mercados e as tecnologias evoluíram desde então.

A Comissão fornecerá diretrizes sobre boas práticas e sobre a experiência adquirida com os regimes de apoio às energias renováveis, bem como sobre a reforma destes regimes.[52]

O objetivo consiste em aumentar a coerência das abordagens nacionais, protegendo, simultaneamente, os princípios da eficiência em termos de custos e da degressividade regular, bem como em evitar a fragmentação do mercado interno. Quanto mais eficazes forem os regimes, mais económicas serão as energias renováveis. E quanto mais coerentes forem as abordagens, mais fácil será integrar as energias renováveis através das fronteiras, na UE, e para lá desta.

A Comissão reexamina o enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente, para que reflita as alterações no panorama tecnológico e nos objetivos políticos da UE no setor da energia, minimizando, em simultâneo, as distorções de concorrência no mercado interno.

O reexame destina-se, em particular, a garantir que o controlo dos auxílios estatais facilita a concessão de auxílios, na condição de ser bem concebido, orientado e menos passível de distorções, e de não existirem melhores alternativas disponíveis (instrumentos regulamentares baseados no mercado). A Comissão incentivará, em especial, as soluções eficientes em termos de custos e que promovam a integração transfronteiras.

A Comissão tenciona contribuir ativamente para o objetivo do G20 de eliminar todos os subsídios nocivos do ponto de vista ambiental, incluindo o apoio direto e indireto aos combustíveis fósseis.[53]

Otimizar a intervenção do Estado: segurança do aprovisionamento de eletricidade

Alguns Estados-Membros introduziram, ou tencionam introduzir, pagamentos separados para a disponibilidade no mercado de capacidade de produção, por recearem que o mercado centrado apenas na energia não permita efetuar, no domínio da produção, um volume de investimentos suficiente para garantir a segurança do aprovisionamento a longo prazo. Esses mecanismos centrados na capacidade constituem instrumentos de longo prazo destinados a proporcionar um fluxo de rendimentos a produtores selecionados e induzir os consumidores a pagarem pela capacidade fornecida[54].

---

51 Diretiva 2009/28/CE.

52 COM(2012) 271 final.

53 O Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos (COM (2011) 571 final) inclui como objetivo a eliminação, até 2020, dos subsídios nocivos do ponto de vista ambiental. As análises anuais do crescimento para 2011 e 2012 (COM(2011) 11 final e COM(2011) 815 final) preconizam também a eliminação desse tipo de subsídios. Por outro lado, foram adotados a nível mundial, nomeadamente no contexto do G20 e da Conferência Rio+20, compromissos no sentido de reformar os subsídios concedidos aos combustíveis fósseis.

54 Em alguns Estados-Membros, a intervenção pública prevista assume a forma de contratos de segurança do aprovisionamento garantidos a longo prazo, que envolvem o Estado, ou uma entidade por ele

Contudo, a Comissão considera que, se os mecanismos de capacidade não forem bem concebidos e/ou forem introduzidos prematuramente ou sem uma coordenação adequada a nível da UE, poderão revelar-se contraprodutivos. Se esses mecanismos não abordarem a redução da procura de uma forma justa, poderão encerrar-se em soluções baseadas na produção em vez de soluções baseadas na eficiência energética ou na resposta à procura. Se não permitirem distinguir a carga de base da carga de ponta, podem não atrair uma capacidade de produção suficientemente flexível. Os mecanismos centrados na capacidade distorcem os sinais de preços a nível da UE e podem também favorecer as fontes de produção a partir de combustíveis fósseis relativamente a fontes renováveis com maior variabilidade (para além dos níveis necessários para manter o equilíbrio dos sistemas de energia), podendo assim prejudicar os objetivos da UE em matéria de descarbonização e utilização eficiente dos recursos.

Nos mercados de energia eficientes, os inventivos aos investimentos na produção e a segurança do aprovisionamento de capacidade de produção dependem também da evolução do mercado do carbono. A Comissão está a definir opções para medidas estruturais destinadas a suprir o atual excesso de oferta de licenças de emissão no âmbito do RCLE decorrente da crise económica[55]. Será assim possível proporcionar uma maior segurança para os investidores e reduzir a necessidade de adotar medidas ao nível nacional.

Em vez de garantir a adequação da produção ou a segurança do aprovisionamento, os mecanismos centrados na capacidade concebidos de forma deficiente tendem a distorcer os sinais ao investimento. Nessa medida, as intervenções podem interferir com o comércio e a concorrência transfronteiras, dado isolarem os mercados nacionais da produção noutras zonas da UE e também distorcerem a localização da produção no mercado interno. Os mecanismos de capacidade de índole nacional podem aumentar os custos para todos os Estados-Membros, uma vez que impedem uma melhor utilização transfronteiras da produção e da flexibilidade.

A Comissão considera que os mecanismos centrados na capacidade podem ser abrangidos pelas regras do mercado interno da UE, incluindo o controlo dos auxílios estatais e a Diretiva 2009/72/CE.

Os Estados-Membros devem demonstrar a necessidade desses mecanismos relativamente a abordagens alternativas, como medidas de eliminação de picos, aumento das importações através de interconexões adequadas e promoção da participação de intervenientes do lado da procura no mercado, tanto no que respeita aos clientes industriais como aos retalhistas. Importa manter as trocas transfronteiras mesmo em períodos de limitação da capacidade de produção. Os procedimentos de atribuição devem ser transparentes e não-discriminatórios.

Os Estados-Membros devem efetuar uma análise aprofundada da necessidade de efetuar investimentos na produção e dos motivos subjacentes. Antes de planificar intervenções, devem procurar soluções transfronteiras para os problemas que possam encontrar. Qualquer mecanismo centrado na capacidade deve tomar em conta o impacto da intervenção nos Estados-Membros vizinhos e no mercado interno da energia, cuja fragmentação importa evitar.

A Comissão está a lançar uma consulta pública sobre a segurança do aprovisionamento

designada, como contraparte. Importa distinguir os mecanismos centrados na capacidade dos mecanismos a curto prazo destinados a garantir a manutenção do equilíbrio, em tempo real, entre a oferta e a procura, mesmo em caso de variações súbitas em qualquer dos lados.

[55] Ver a Comunicação «Estado do mercado europeu do carbono em 2012» (COM(2012) 652).

de eletricidade, a adequação da produção e o mercado interno da energia.

A Comissão poderá propor medidas de acompanhamento em função dos resultados da consulta e de uma maior colaboração com os Estados-Membros e partes interessadas.

A segurança do aprovisionamento exige uma coordenação entre os Estados-Membros que permita uma resposta a curto prazo às crises, bem como soluções a longo prazo para os desafios em matéria de segurança do aprovisionamento. À medida que os nossos sistemas energéticos de tornarem mais integrados, será necessária uma maior coordenação e cooperação transfronteiras para identificar e suprir os riscos, bem como para garantir uma resposta adequada às crises.

A Comissão está a estabelecer formalmente um Grupo de Coordenação da Eletricidade, com o objetivo de facilitar a cooperação sobre segurança do aprovisionamento, incluindo a adequação da produção e a estabilidade da rede transfronteiras.

3.3.2. Maior integração, modernização mais rápida e melhor utilização das redes

Mais redes para integrar os mercados de energia da UE

A energia deve poder fluir para onde é necessária, sem barreiras físicas nas fronteiras nacionais. Para tal, é necessário, *inter alia*, minimizar os efeitos dos fluxos de eletricidade imprevistos («fluxos circulares») na integração do mercado transfronteiras. São necessários importantes investimentos nas redes de energia para que certas zonas da UE possam sair do seu isolamento[56], bem como para alcançar os objetivos Europa 2020.

Como sublinha a proposta de regulamento que institui o mecanismo Interligar a Europa[57], existe uma necessidade premente de melhorar a forma como são efetuados os investimentos. Foram já iniciados trabalhos para a definição das redes de energia do futuro, em consonância com o acervo ambiental. Em outubro de 2011, a Comissão apresentou uma proposta de Regulamento relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias[58]. A proposta identifica doze corredores e domínios prioritários que abrangem as redes elétricas, de transporte e armazenagem de gás e de transporte de petróleo e dióxido de carbono, bem como uma identificação dinâmica dos projetos de interesse comum. A Comissão pronunciou-se a favor de procedimentos mais rápidos de concessão de licenças, de melhoramentos na repartição dos custos das infraestruturas transfronteiras e de apoio financeiro.

É essencial adotar e implementar rapidamente o pacote «infraestruturas energéticas», como foi reconhecido pelo Conselho Europeu de 9 de dezembro de 2011.

Modernização mais rápida rumo às redes inteligentes

Atendendo à necessidade crescente de flexibilidade e eficiência energética, bem como de acomodar a produção distribuída e a participação do lado da procura, importa realizar ações coordenadas com vista à implantação de redes inteligentes aos níveis europeu, regional e local. As redes inteligentes baseiam-se na infraestrutura digital. A Comissão apresentou uma

56 Ver as conclusões do Conselho Europeu de fevereiro de 2011. Por exemplo, os sistemas dos países bálticos que operam nos sistemas de eletricidade da Rússia e da Bielorrússia deverão ser sincronizados com os sistemas da UE.

57 COM(2011) 665.

58 COM(2011) 658 final.

proposta de regulamento relativo a orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações[59] que identifica como prioritárias, nomeadamente, as infraestruturas de serviços digitais. A implantação eficiente passará pela exploração das sinergias, ao nível das infraestruturas e dos serviços, entre os operadores de telecomunicações e de energia, que deverão cooperar de uma forma pró-competitiva, preparando o caminho para a entrada de novos operadores.

A Comissão continuará a promover a cooperação pró-competitiva entre os setores da energia e das TIC, incluindo os prestadores de serviços inovadores, para fazer avançar a modernização das redes e acelerar a inovação no setor da energia. Instam-se os Estados-Membros a incentivar as iniciativas nesse sentido a nível nacional. As organizações europeias de normalização (CEN/CENELEC/ETSI) têm a tarefa urgente de desenvolver uma primeira série de normas aplicáveis às redes inteligentes até ao final de 2012. A Comissão promoverá a utilização dessas normas.

A Comissão adotou já uma Comunicação relativa às redes inteligentes[60], que preconiza a criação das condições de enquadramento para a indústria desenvolver com êxito as tecnologias e capacidades de produção necessárias à concretização dos investimentos, e define as perspetivas para a gestão integrada das infraestruturas[61]. Com base nas boas práticas e nos projetos executados nos Estados-Membros[62], a Comissão elabora atualmente diretrizes e novos instrumentos para estimular ainda mais a implantação de contadores inteligentes na década em curso[63], monitorizado os projetos em curso nesse domínio na UE e concedendo apoio a projetos de I&D e projetos-piloto promissores[64] no domínio das redes inteligentes.

A Comissão continuará a apoiar a I&D e a inovação com vista a facilitar a implantação de redes inteligentes. A Comissão renovará o mandato concedido às organizações europeias de normalização para elaborarem uma segunda série de normas, bem como diretrizes, e identificarem eventuais projetos de interesse comum até ao final de 2012.

Reforçar a resposta à procura nas redes de distribuição

Com o advento dos contadores inteligentes, das tecnologias de microgeração, dos aparelhos inteligentes e da domótica, os consumidores poderão cada vez mais modular o seu consumo de energia em função da situação efetiva dos mercados da energia. Essa resposta à procura permitirá aos consumidores economizar dinheiro, aumentando também a eficiência e a estabilidade dos sistemas energéticos. Para tal, contudo, os Estados-Membros, reguladores, operadores de sistemas de transporte e de distribuição e retalhistas deverão cooperar entre si e com outros intervenientes (prestadores de serviços do lado da procura, empresas de TIC ou criadores de sistemas). O objetivo consiste em elaborar regras e normas transparentes e de fácil compreensão para a resposta à procura e a gestão dos dados.

---

59 COM(2011) 657 final.

60 COM(2011) 202.

61 A Diretiva Eletricidade e a Diretiva Eficiência Energética preveem uma combinação complementar de obrigações e incentivos aos Estados-Membros para estabelecer esse quadro.

62 Em conformidade com a Comunicação da Comissão sobre política industrial (COM(2012)582).

63 O número de contadores inteligentes na EU deverá aumentar dos cerca de 45 milhões atuais para, pelo menos, 240 milhões em 2020, devendo as respetivas despesas anuais de investimento necessárias passar de um pouco mais de mil milhões de EUR para 4-5 mil milhões em 2015 (sem prejuízo da análise custo-benefício).

64 Por exemplo, através das iniciativas europeias de política industrial em matéria de redes inteligentes e da Parceria Europeia de Inovação Cidades e Comunidades Inteligentes.

Será também necessário reconsiderar o papel dos operadores de redes de distribuição. Deverá assegurar-se, nomeadamente, que as suas atividades regulamentadas se limitam a funções que podem ser desempenhadas de uma melhor forma por um monopólio natural, e que os novos serviços possibilitados pelas novas tecnologias se desenvolvem em mercados competitivos. Neste contexto, afigura-se adequado ponderar o papel de outras partes (como agregadores, serviços de energia e intervenientes de outros setores em rede, como TIC, telecomunicações, engenharia eletrotécnica) no futuro desenvolvimento das redes de distribuição e dos serviços locais de energia.

A Comissão lançou o debate sob os auspícios do Fórum dos Cidadãos para a Energia (Londres) e prossegui-lo-á com base nos planos dos Estados-Membros para a implantação de contadores inteligentes.

Na sua próxima comunicação sobre tecnologias energéticas, a Comissão debruçar-se-á sobre os aspetos tecnológicos inerentes à evolução das redes de distribuição de energia.

A Comissão insta os Estados-Membros a adotar estratégias ambiciosas para a implantação de contadores inteligentes e para garantir que os mesmos satisfazem, simultaneamente, os interesses dos fornecedores, distribuidores de energia e consumidores.

A Comissão solicita aos Estados-Membros a apresentação de planos de ação que reflitam a forma de modernizar as suas redes, incluindo regras e obrigações para os operadores das redes de distribuição, sinergias com o setor ICT e promoção da resposta à procura e dos preços dinâmicos, em sintonia com a Diretiva Eficiência Energética.

4. CONCLUSÃO

A abertura do mercado proporciona aos consumidores uma escolha genuína. Limita a necessidade de intervenção pública e evita as intervenções públicas inadequadas. Importa resolver urgentemente alguns problemas para completar o mercado interno da energia até 2014, acabar com o isolamento de vários Estados-Membros das redes da UE, realizar a agenda Europa 2020 e dar passos em direção a um sistema energético transformado até 2050, ao menor custo para todos. Estes problemas impedem que os consumidores obtenham plenos benefícios, criam obstáculos à concorrência e à inovação e comprometem a segurança e a sustentabilidade da energia na Europa.

No limite das suas competências, a Comissão está empenhada em responder aos desafios colocados pela construção e modernização de uma rede europeia e pela integração das energias renováveis, da microgeração e das redes inteligentes, por meio de um quadro regulamentar estável que estabeleça o papel dos vários intervenientes (operadores de rede, produtores, fornecedores, prestadores de serviços de resposta à procura, consumidores e reguladores).

Com base na presente Comunicação, a Comissão propõe (anexo 1) um plano de ação destinado a garantir o êxito do mercado interno da energia. A Comissão solicita a todas as instituições, Estados-Membros e interessados que colaborem com vista a executar as ações previstas de acordo com o calendário proposto. A Comissão examinará os progressos registados com a implementação do plano de ação em 2014. A Comissão está empenhada em assegurar que o acompanhamento do plano ao nível dos Estados-Membros e da UE seja estreitamente associado ao Semestre Europeu, nomeadamente através da Análise Anual do

Crescimento, do relatório sobre a integração do mercado único e das recomendações específicas por país.

Anexo 1: Plano de ação para a Europa

Ação/Medida	Interveniente(s) implicado(s)	Calendário
Aplicação		
1. Transposição atempada e completa das diretivas do terceiro pacote energético e aplicação dos regulamentos do mesmo pacote	Estados-Membros / reguladores nacionais no domínio da energia / Comissão	Março de 2011
2. Orientações para a definição do conceito de «consumidores vulneráveis»	Comissão	2013
3. Aplicação rigorosa das regras do mercado interno da energia e das regras de concorrência	Comissão / Estados-Membros / reguladores nacionais no domínio da energia / autoridades nacionais de concorrência	Permanente
4. Reforço da eficácia das iniciativas regionais e da sua contribuição para a integração do mercado interno da energia	Comissão / Estados-Membros / reguladores nacionais no domínio da energia / ACER	Permanente
5. Reexame do enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente	Comissão	Final de 2013/ início de 2014
Reforçar os poderes dos consumidores e o apoio aos mesmos		
6. Realização de novas iniciativas destinadas a implicar, informar e motivar os consumidores, nomeadamente no contexto da aplicação da Diretiva Eficiência Energética e através da prestação de serviços em linha aos consumidores orientados para aspetos relevantes da proteção dos consumidores e para os principais direitos dos consumidores de energia.	Comissão / Estados-Membros / reguladores nacionais no domínio da energia / associações de consumidores	2013 / 2014
7. Apoio aos Estados-Membros, através do Fórum dos Cidadãos para a Energia, no estabelecimento do âmbito das atividades de investigação, recolha de dados e elaboração de relatórios sobre os mercados retalhistas da energia.	Comissão/ Estados-Membros / reguladores nacionais no domínio da energia / associações de consumidores	2013
8. Melhoramento da informação aos consumidores, definição de diretrizes e boas práticas sobre ferramentas de comparação de preços, faturação clara e transparente e apoio aos consumidores vulneráveis	Comissão / Estados-Membros / reguladores nacionais no domínio da energia / associações de consumidores	2013
9. Assistência orientada aos consumidores vulneráveis, para que possam efetuar escolhas fundamentadas e para que possam suprir as suas necessidades energéticas em mercados retalhistas competitivos	Comissão / Estados-Membros	2013
Preparar para o futuro os sistemas energéticos da EU		
10. Adoção e implementação de códigos de rede - no setor da eletricidade:	ACER / REORT / Comissão / Estados-Membros / reguladores nacionais no	2013/2014

regras em matéria de atribuição de capacidades e gestão dos congestionamentos regras para a atribuição de capacidade a longo prazo regras em matéria de interligação das redes exploração do sistema - no setor do gás: atribuição de capacidades regras de compensação, incluindo regras relativas à rede em matéria de procedimentos de nomeação, regras para os encargos de compensação e regras para a equilibração operacional entre redes de operadores de redes de transporte regras em matéria de interoperabilidade e intercâmbio de dados regras relativas às estruturas harmonizadas das tarifas de transporte.	domínio da energia	
11. Adoção e implementação rápida do pacote «infraestruturas energéticas»	Conselho / Parlamento Europeu / Estados-Membros / reguladores nacionais no domínio da energia	Dezembro de 2012
12. Adoção da primeira lista da União de projetos de interesse comum	Comissão / Estados-Membros	2013
13. Criação de um quadro e de um mercado para a introdução em larga escala de aparelhos inteligentes (p.ex. através de apoio à I&D, normalização, conceção ecológica e rotulagem energética)	Comissão / partes interessadas (em especial organizações europeias de normalização)	2014
14. Elaboração de planos de ação nacionais para a implantação rápida de redes inteligentes	Estados-Membros / Comissão	2013
15. Reflexão sobre os futuros papéis e responsabilidades dos operadores das redes de distribuição, resposta à procura, aparelhos inteligentes e domótica, sistemas obrigatórios de produção distribuída e economia de energia	Comissão / Estados-Membros	2013
16. Análise da forma como o mercado interno da energia pode contribuir para aumentar a eficiência energética	Comissão	2013
17. Análise das possíveis formas de articulação do desenvolvimento tecnológico, incluindo as tecnologias de armazenagem e a microgeração, com a evolução do mercado da energia	Comissão	2013
Garantir a intervenção adequada do Estado		
18. Eliminação dos preços regulamentados nos setores do gás e da eletricidade, tendo em conta as obrigações de serviço universal e a proteção efetiva dos consumidores vulneráveis.	Comissão / Estados-Membros	2009 e anos subsequentes
19. - Análise dos incentivos ao investimento e da adequação da produção de eletricidade no contexto do atual quadro legislativo e regulamentar europeu - Elaboração de critérios de avaliação; assegurar a	Estados-Membros Comissão	2013 e anos subsequentes

compatibilidade com o mercado interno das iniciativas nacionais no domínio da capacidade		
20. Adoção de diretrizes sobre os regimes de apoio às energias renováveis	Comissão	2.º/3.º trimestre de 2013
21. Formalização do Grupo de Coordenação da Eletricidade	Comissão	Outubro de 2012
22. Eliminação dos subsídios nocivos do ponto de vista ambiental, incluindo o apoio direto e indireto aos combustíveis fósseis.	Comissão / Estados-Membros	O mais tardar em 2020