



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

Sobre a Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO relativo ao reforço da solidariedade mediante melhor coordenação das aquisições de gás, transferências transfronteiras de gás e índices de referência fiáveis dos preços - COM (2022) 549.

Autor: Deputado Jorge Seguro Sanches



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I – Considerandos

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto¹, relativa ao “acompanhamento, à apreciação e à pronúncia sobre a participação portuguesa no processo de construção da União Europeia e ao exercício dos poderes dos Parlamentos nacionais enunciados nos tratados que regem a União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a proposta de **REGULAMENTO DO CONSELHO relativo ao reforço da solidariedade mediante melhor coordenação das aquisições de gás, transferências transfronteiras de gás e índices de referência fiáveis dos preços - COM (2022) 549**.

Tendo em consideração o seu objeto, a iniciativa em apreço foi remetida à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação e à Comissão de Ambiente e Energia (CAENE) para a emissão de relatório(s) sobre esta iniciativa, conforme sinalizado pelo Grupo de Trabalho - Escrutínio de Iniciativas Europeias, até 25 de novembro, sendo que esta última, a CAENE, a analisou, tendo aprovado o respetivo relatório que aqui se anexa, subscreve e evita repetir nos seus argumentos sólidos, fazendo parte integrante do presente Parecer.

De referir ainda que relativamente ao prazo, não foi remetida qualquer comunicação para aplicar o prazo de subsidiariedade de 8 semanas, contudo, na exposição de motivos da iniciativa [COM (2022) 549] é referido que «Existe uma pressão de tempo considerável para que este instrumento esteja pronto, o mais tardar, no início da primavera de 2023, em especial, antes da próxima estação de enchimento (pág. 3 da Proposta).» Sendo que o objetivo de enchimento das instalações de armazenamento é

¹ com as alterações introduzidas pelas Lei nº 21/2012, de 17 de maio, pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio e pela Lei nº 64/2020, de 2 de novembro, bem como da “Metodologia de Escrutínio das Iniciativas Europeias” aprovada em 1 de março de 2016.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

de 90 % para os países com instalações de armazenamento subterrâneo, e no caso dos restantes Estados-Membros, aplica-se uma obrigação equivalente no inverno de 2023/24.

Relativamente ao atual ponto de situação do processo legislativo, a Comissão Europeia adotou a proposta no dia 18 outubro e remeteu a mesma ao Conselho no dia 19/10/2022, estando atualmente em fase de negociação, podendo aceder-se a mais informações sobre o processo na seguinte ligação:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2022:549:FIN>

Sobre o processo de escrutínio desta iniciativa nos demais Parlamentos da UE, poderá ser consultada a Plataforma de Intercâmbio Parlamentar (IPEX):

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-549>

A) Objeto, Conteúdo e motivação da iniciativa

Na exposição de motivos, a proposta começa por referir que a “guerra de agressão não provocada por parte da Rússia contra a Ucrânia e a sua instrumentalização do aprovisionamento energético vieram expor a dependência da União Europeia em relação aos combustíveis fósseis russos, testar as ferramentas de que dispomos para garantir a segurança do aprovisionamento e provocar um aumento dos preços da energia para níveis sem precedentes”.

O texto invoca que “ao longo do último ano, a Comissão apresentou e implementou várias iniciativas” que numa primeira fase eram “orientações” passando-se a “lançar uma estratégia integrada de segurança do aprovisionamento”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Os objetivos da proposta visam atenuar o impacto do preço do gás natural, tendo em conta a oferta e a procura reforçando a segurança do abastecimento e a solidariedade em toda a UE.

Propõe-se fazê-lo através de quatro elementos principais:

- a) **A aquisição conjunta de gás** (permitindo compras a preços mais reduzidos pela dimensão da compra e evitando a licitação de uns Estados Membros, contra outros e ainda, nos termos do art.º 122, a curto prazo, será reforçada a tónica da coordenação e agregação da procura.
- b) Um **pacote completo de medidas relativas aos preços do gás**, com o objetivo de fazer face aos preços excessivos, mesmo em situações de crise. Propõe igualmente um índice de referência complementar para o aprovisionamento de GNL;
- c) A **criação de disposições diretamente aplicáveis na falta de acordos de solidariedade** (uma vez que nem todos os Estados-Membros têm acordos de solidariedade mútua em vigor, nem tão pouco se encontram interligados);
- d) A possibilidade de redução a mais a procura de gás, com a criação de mecanismos que possibilitem a **redução do consumo e da procura**.

B) Da base jurídica

Dá-se concordância ao referido na proposta sobre a base jurídica da proposta (pág. 15 a 17), sendo que o fundamento legal é o estabelecido no nº 1 do art.º 122 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que estabelece que “em prejuízo de quaisquer outros procedimentos previstos nos Tratados, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros, das medidas adequadas à situação económica, nomeadamente em caso de dificuldades



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

graves no aprovisionamento de certos produtos, designadamente no domínio da energia”.

C) Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

Nos termos do art.º 5 do Tratado da União Europeia, “o exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade”.

Nos termos do n. 3 do mesmo artigo, e “em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. É o caso em apreço, em que face da dimensão e do efeito significativo dos cortes de abastecimento, importa agir ao nível da UE, de forma coordenada, sendo por isso respeitado o princípio da subsidiariedade.”

A iniciativa respeita ainda o princípio da proporcionalidade, na medida em que a intervenção política é proporcional à dimensão e à natureza dos problemas definidos e à realização dos objetivos previstos

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O deputado relator do presente Parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua posição sobre a análise, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa”. De qualquer forma é de sublinhar que a proposta consiste numa medida extraordinária destinada a aumentar a eficácia da utilização das infraestruturas de gás da União num espírito de solidariedade, sendo necessário reforçar as interligações, bem como proceder ao incremento de formas de aprovisionamento de gás bem como, no futuro, dos gases renováveis e deverá ser cruzada com os necessários investimentos a realizar nas redes



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

européias de gás e na salvaguarda de posições já garantidas pelos Estados-Membro (no caso de Portugal nos contratos “take or pay”).

PARTE III – PARECER

Face ao exposto bem como o Relatório da Comissão de Energia e Ambiente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa que se funda no n.º 1 do artigo 122.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia respeitou os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (artigo 5.º do Tratado da União Europeia), na medida em que o objetivo a alcançar só pode ser adequada e eficazmente atingido através de uma ação da União Europeia;
2. Propõe-se, por conseguinte que, excluída a possibilidade de incumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, o processo de escrutínio seja dado por concluído.

Palácio de S. Bento, 6 de dezembro de 2022

O Deputado Autor do Parecer

(Jorge Seguro Sanches)

O Presidente da Comissão

(Luís Capoulas Santos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

ANEXOS

-Relatório da Comissão de Ambiente e Energia;

-Proposta de Regulamento do Conselho relativo ao reforço da solidariedade mediante melhor coordenação das aquisições de gás, transferências transfronteiras de gás e índices de referência fiáveis dos preços - COM (2022) 549.



Comissão de Ambiente e Energia

Relatório
COM (2022) 549

Autor: Deputado Hugo Martins de Carvalho (PSD)

Proposta de
REGULAMENTO DO CONSELHO relativo ao reforço da solidariedade mediante melhor coordenação das aquisições de gás, transferências transfronteiras de gás e índices de referência fiáveis dos preços.



Comissão de Ambiente e Energia

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

Conforme dispõe a Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus é a comissão parlamentar competente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus, sem prejuízo da competência do Plenário e das outras comissões parlamentares¹.

À Comissão de Assuntos Europeus cabe, nomeadamente, proceder à distribuição, pelos seus membros e pelas demais comissões parlamentares, dos projetos de atos legislativos². Nestes termos, solicitou à Comissão de Ambiente e Energia a emissão de relatório sobre a COM (2022) 549, de 18 de outubro de 2022, «REGULAMENTO DO CONSELHO relativo ao reforço da solidariedade mediante melhor coordenação das aquisições de gás, transferências transfronteiras de gás e índices de referência fiáveis dos preços».

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Contexto de crise energética

A guerra de agressão não provocada por parte da Rússia contra a Ucrânia e a sua instrumentalização do aprovisionamento energético vieram expor a dependência da União Europeia em relação aos combustíveis fósseis russos, testar às ferramentas de que dispomos para garantir a segurança do aprovisionamento e provocar um aumento dos preços da energia para níveis sem precedentes.

Necessidade de novas medidas de emergência

A situação atual causa problemas económicos e sociais, sobrecarregando fortemente os cidadãos e a economia. O aumento dos custos da energia está a causar uma redução do poder

¹ Cfr. n.º 1 do artigo 6.º («Comissão de Assuntos Europeus»).

² De acordo com o n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto.

Comissão de Ambiente e Energia

de compra dos cidadãos e a uma perda de competitividade das empresas. O escasso aprovisionamento de gás e de eletricidade e a procura relativamente rígida de energia conduziram a aumentos significativos dos preços e à volatilidade dos preços do gás e da eletricidade na UE. As medidas nacionais para contrariar estas tendências podem conduzir a uma fragmentação do mercado interno e pôr em risco a solidariedade.

Objetivos da presente proposta

Por conseguinte, a Comissão apresenta uma proposta de regulamento de emergência, que visa atenuar o impacto no preço do gás, tendo em conta a oferta e a procura, garantindo a segurança do aprovisionamento em toda a União Europeia e reforçando a solidariedade.

O regulamento contém quatro elementos principais que visam, de forma coerente, reduzir os preços e reforçar a solidariedade e a segurança do aprovisionamento.

Em primeiro lugar, a agregação da procura de gás na UE e a aquisição conjunta de gás permitirão à UE utilizar o seu poder de compra coletivo para negociar preços melhores e reduzir o risco de os Estados-Membros licitarem uns contra os outros num mercado já restritivo e, ao fazê-lo, contribuirão para aumentar os preços de forma contraproducente.

Em segundo lugar, a proposta contém um pacote completo de medidas relativas aos preços do gás, que visam fazer face aos preços excessivos e assegurar preços do gás e da eletricidade justos mesmo numa situação de crise.

Em terceiro lugar, uma abordagem conjunta para limitar os preços exige solidariedade de toda a União. Uma vez que nem todos os Estados-Membros têm acordos de solidariedade mútua em vigor, a Comissão propõe disposições diretamente aplicáveis na falta de tais acordos de solidariedade.

Por último, deve ser possível reduzir ainda mais a procura de gás, assegurando simultaneamente que os consumidores continuem a ser adequadamente protegidos contra a escassez do aprovisionamento.

Principais elementos da proposta:

- 1) Aquisição conjunta e funcionamento eficiente das infraestruturas de gás
 - a) Aquisição conjunta
 - b) Exploração eficiente dos gasodutos e dos terminais de GNL
- 2) Segurança do aprovisionamento
 - a) Redução da procura
 - b) Alargamento da obrigação de proteção por razões de solidariedade às centrais elétricas a gás de importância crítica
 - c) Regras genéricas de solidariedade bilateral
 - d) Atribuição de capacidade em situações de emergência a nível da União ou a nível regional
- 3) Medidas relativas ao nível dos preços do gás
 - a) Fórmula de cálculo dos preços nos acordos de solidariedade genéricos
 - b) Criação de um novo índice de referência complementar para o GNL
 - c) Mecanismo de correção do mercado do gás
- 4) Medidas para reduzir a volatilidade dos preços
 - a) Mecanismo de contenção da volatilidade intradiária dos preços
 - b) Ação não legislativa que acompanha a presente proposta

Coerência com as disposições existentes no quadro da mesma política setorial

A presente iniciativa vem na linha de outras iniciativas, como o Plano REPowerEU e a proposta de pacote de medidas de descarbonização do mercado do hidrogénio e do gás. Além disso, o Regulamento (UE) 2022/1032 relativo ao armazenamento de gás, recentemente adotado, introduziu obrigações de armazenamento em resposta à invasão da Ucrânia pela Rússia, estabelecendo, no artigo 6.º-A, a obrigação de encher as instalações de armazenamento de gás de acordo com as trajetórias e as metas previamente definidas. A iniciativa proposta complementa a legislação da UE relativa ao mercado interno e à segurança do aprovisionamento.

Coerência com outras políticas da União

- Pacto Ecológico Europeu
- Política relativa ao mercado interno
- Política de concorrência

Escolha do instrumento

Tendo em conta a dimensão da crise energética e a escala do seu impacto social, económico e financeiro, a Comissão considera adequado adotar um regulamento de alcance geral e de aplicação direta e imediata, que permita criar um mecanismo de cooperação rápido, uniforme e à escala da União.

Consulta das partes interessadas

Devido à natureza politicamente sensível da proposta e à urgência de a preparar com vista à sua adoção pelo Conselho em tempo útil, não foi possível efetuar uma consulta das partes interessadas.

Incidência orçamental

As implicações orçamentais limitam-se à necessidade de financiar, através de contratos de prestação de serviços ou de outras iniciativas geridas diretamente pela Comissão, a criação do mecanismo pelo prestador de serviços responsável pela agregação da procura para fins da aquisição conjunta. No entanto, nem a Comissão nem o prestador de serviços responsável por efetuar a aquisição conjunta comprarão gás em nome das empresas participantes. Estas empresas celebrarão contratos de compra com fornecedores escolhidos através do mecanismo de aquisição.

3. Estrutura do regulamento

Em termos sistemáticos, o Regulamento está organizado em 35 artigos, nos termos seguintes:

1. Objeto e âmbito
2. Definições
3. Transparência e intercâmbio de informações
4. Comité Diretor extraordinário
5. Contrato de serviços temporário com um prestador de serviços
6. Critérios de seleção do prestador de serviços

7. Tarefas do prestador de serviços
8. Participação na aquisição conjunta
9. Fornecimentos de gás natural excluídos da aquisição conjunta
10. Obrigatoriedade do recurso ao prestador de serviços
11. Consórcio de aquisição de gás
12. Plataforma de reserva de capacidade no mercado secundário para utilizadores de instalações de GNL e instalações de armazenamento
13. Plataformas de transparência para instalações de GNL e instalações de armazenamento
14. Utilização mais eficaz das capacidades de transporte
15. Mecanismo de contenção da volatilidade intradiária
16. Papel das autoridades competentes
17. Função de coordenação da ESMA
18. Funções e poderes da ACER para realizar avaliações de preços e elaborar índices de referência
19. Avaliações do preço do GNL e índice de referência do GNL
20. Disponibilização de dados do mercado de GNL à ACER
21. Qualidade dos dados de mercado
22. Continuidade das atividades
23. Mecanismo de correção do mercado
24. Suspensão do mecanismo de correção do mercado do gás
25. Proposta de mecanismo de atribuição de capacidade
26. Participação do grupo de gestão de crises
27. Alargamento da proteção por razões de solidariedade às quantidades de gás essenciais para a segurança do aprovisionamento de eletricidade
28. Medidas de redução da procura relativas aos clientes protegidos
29. Salvaguardas para os fluxos transfronteiriços
30. Alargamento temporário das obrigações de solidariedade aos Estados-Membros que dispõem de instalações de GNL
31. Regras genéricas aplicáveis à prestação de solidariedade
32. Procedimento aplicável às medidas de solidariedade na ausência de um acordo de solidariedade
33. Procedimento de comité
34. Entrada em vigor e aplicação
35. Reexame

4. Da base jurídica

A base jurídica deste instrumento é o artigo 122.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Este artigo só pode ser aplicado em caso de dificuldades graves, devendo ser aplicado num espírito de solidariedade.

A atual escassez de gás proveniente da Federação da Rússia constitui uma grave dificuldade no aprovisionamento de um produto energético na aceção do artigo 122.º. Os dirigentes da UE e a Comissão identificaram a necessidade urgente de tomar medidas adicionais com vista a uma ação mais coordenada a título temporário, que reforce a preparação para eventuais novas perturbações do aprovisionamento de gás nos dois próximos invernos.

A aquisição conjunta contribui para assegurar um acesso mais equitativo das empresas de todos os Estados-Membros a fontes de gás novas ou suplementares em situações de urgência em que seja necessária solidariedade. Num espírito de solidariedade, a aquisição conjunta pode reduzir o efeito negativo da licitação de uns contra os outros e do consequente aumento dos preços, bem como ajudar as empresas de menor dimensão a beneficiar de condições de compra mais vantajosas resultantes da agregação da procura.

A situação de urgência justifica plenamente o recurso ao artigo 122.º do TFUE para criar uma entidade assim que possível, celebrando os contratos de prestação dos serviços necessários com as entidades existentes.

5. Do princípio da subsidiariedade

As medidas previstas na presente iniciativa estão em plena conformidade com o princípio da subsidiariedade. Devido à dimensão e ao efeito significativo de novos cortes no aprovisionamento de gás por parte da Federação Russa, importa agir a nível da UE. É necessário uma abordagem coordenada mediante uma aquisição conjunta com um âmbito regional mais vasto e uma utilização mais eficiente dos terminais de GNL, das instalações de armazenamento de gás e dos gasodutos, a fim de minimizar o risco de eventuais ruturas do aprovisionamento durante este e o próximo invernos, durante os quais os Estados-Membros e as suas empresas terão de procurar substituir o aprovisionamento russo. Esta questão pode ser regulamentada de forma eficiente a nível da UE, mas não a nível nacional.

É igualmente necessário uma abordagem coordenada a nível da UE em matéria de medidas de segurança do aprovisionamento, incluindo medidas destinadas a reduzir a procura. Tal coordenação é crucial para assegurar que os Estados-Membros têm a possibilidade de responder de forma eficiente e atempada aos pedidos de solidariedade.

Atendendo à dimensão e aos efeitos da medida, esta pode ser aplicada de forma mais adequada a nível da União, pelo que a União pode adotar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

6. Do princípio da proporcionalidade

A iniciativa respeita o princípio da proporcionalidade. A intervenção política é proporcional à dimensão e à natureza dos problemas definidos e à realização dos objetivos previstos.

Tendo em conta a situação geopolítica sem precedentes e a ameaça significativa para os cidadãos e a economia da UE, existe uma necessidade evidente de uma ação coordenada. As medidas previstas na proposta não excedem o necessário para alcançar os seus objetivos e são proporcionais a esses objetivos. Em especial, baseiam-se, na medida do possível, nas abordagens existentes, como as atuais disposições do mercado interno do gás.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O deputado relator do presente Parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua posição sobre a iniciativa em análise, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa».

PARTE III – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Ambiente e Energia conclui e aprova o seguinte **relatório**:

1. A proposta de Regulamento do Conselho relativo ao reforço da solidariedade mediante melhor coordenação das aquisições de gás, transferências transfronteiras de gás e índices de referência fiáveis dos preços baseia-se no n.º 1 do artigo 122.º do TFUE.
2. A análise efetuada permite concluir que a proposta cumpre os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, inscritos no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.
3. A Comissão de Ambiente e Energia dá por concluído o escrutínio da presente Comunicação, devendo este relatório ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

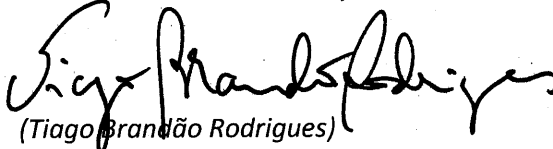
Palácio de S. Bento, 29 de novembro de 2022.

O Deputado Relator,



(Hugo Martins de Carvalho)

O Presidente da Comissão,



(Tiago Brandão Rodrigues)