

Relatório Especial

Segurança do aprovisionamento de gás na UE

O quadro da União ajudou os Estados-Membros a responderem à crise, mas não é possível demonstrar o impacto de algumas medidas tomadas



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VII
Introdução	01-12
Desafios a longo e a curto prazo para a segurança do aprovisionamento de gás na UE	01-03
Quadro jurídico e financeiro da UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás	04-08
Resposta da UE à crise do gás	09-12
Âmbito e método da auditoria	13-17
Observações	18-69
O quadro da UE deu resposta a todos os aspetos da segurança do aprovisionamento de gás, embora de forma desigual	18-52
A UE está ainda a desenvolver o quadro relativo à acessibilidade dos preços para complementar o quadro relativo à disponibilidade	19-26
A arquitetura da segurança do aprovisionamento criada pelo Regulamento (UE) 2017/1938 incentivou a cooperação entre os Estados-Membros, mas não conseguiu concretizar algumas das suas principais realizações	27-44
A seleção dos projetos de interesse comum foi complexa e os efeitos destes não são claros	45-50
Os progressos insuficientes em matéria de captura, utilização e armazenamento de dióxido de carbono podem dificultar a segurança do aprovisionamento a longo prazo	51-52
As medidas tomadas pela UE em resposta à crise enviaram sinais fortes ao mercado, mas muitas vezes não demonstram terem cumprido os seus objetivos declarados	53-69
Redução de 15% da procura de gás alcançada graças às ações dos Estados-Membros, aos preços elevados e a um inverno ameno	54-56
A obrigação de enchimento das instalações de armazenamento de gás em toda a UE foi alcançada, seguindo a prática anterior e criando maior certeza	57-59
Existem riscos associados à eventual ativação do limite do preço do gás	60-61

O mecanismo AggregateEU gerou interesse do mercado, mas não há dados suficientes para chegar a uma conclusão sobre os seus benefícios 62-66

Os contactos internacionais transmitiram mensagens fortes, mas há pouca margem para concretizar as intenções declaradas pela Comissão 67-69

Conclusões e recomendações 70-77

Anexos

Anexo I – Financiamento do MIE para a construção de projetos de interesse comum

Anexo II – Mapa dos PIC de gás cuja construção recebeu financiamento do MIE

Siglas, acrónimos e símbolos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I A Agência Internacional de Energia define a segurança energética como a disponibilidade ininterrupta de fontes de energia a um preço acessível. A segurança do aprovisionamento de gás na União é uma responsabilidade partilhada pelas empresas de gás, pelos Estados-Membros e pela Comissão. Uma vez que a UE importa mais de 80% do seu gás natural, essa segurança é crucial para o seu bem-estar e prosperidade. A rápida eliminação das importações de gás da Rússia, que representaram 45% do total importado pela União no ano anterior à invasão da Ucrânia pela Rússia (2021), criou uma crise de aprovisionamento que desencadeou uma crise de acessibilidade dos preços.

II O presente relatório analisa se o quadro estratégico da UE e as suas medidas de apoio à segurança do aprovisionamento de gás foram eficazes. O Tribunal examina o quadro da União anterior à crise e as respostas da UE à mesma. Escolheu este tema por a União estar extremamente dependente do gás importado e pela natureza sem precedentes do desafio que esta enfrenta em matéria de segurança do aprovisionamento desde o início de 2022. As constatações do Tribunal podem contribuir para o desenvolvimento do quadro da UE relativo à segurança do aprovisionamento de gás à medida que prossegue o abandono do gás da Rússia. Podem também ajudar nos esforços da União para alcançar a neutralidade climática até 2050.

III Globalmente, o Tribunal conclui que o quadro da UE assegurou o aprovisionamento de gás (embora de forma desigual), mas muitas vezes não é possível demonstrar que os objetivos da resposta à crise foram concretizados. O Tribunal constatou que algumas ações de longa data da União contribuíram para garantir esse aprovisionamento, nomeadamente durante a crise, e incentivaram a cooperação entre os Estados-Membros. Porém, a arquitetura da UE para a segurança do aprovisionamento não consegue alcançar algumas das suas principais realizações. Acresce que a União só recentemente começou a desenvolver um quadro relativo à acessibilidade dos preços no âmbito da segurança do aprovisionamento de gás. O impacto das medidas tomadas em resposta à utilização do gás como arma por parte da Rússia nem sempre é evidente. Além disso, a maior dependência da UE em relação ao gás natural liquefeito e a necessidade de descarbonizar parte do consumo de gás da União colocam novos desafios. No final de 2023, a UE tinha conseguido diversificar o aprovisionamento de gás, reduzindo o proveniente da Rússia, e resistido à crise da acessibilidade dos preços, que estabilizaram num valor médio de cerca de 45 euros/MWh em 2023, o dobro dos níveis anteriores à crise.

IV O Regulamento (UE) 2017/1938 relativo à segurança do aprovisionamento de gás visa aumentar a cooperação regional e a solidariedade entre os Estados-Membros. Exige que, de quatro em quatro anos, cada Estado-Membro comunique informações sobre a prevenção dos riscos e sobre a resposta aos mesmos. O Tribunal constatou que, na ronda de comunicação de 2019, houve 18 Estados-Membros que não concluíram o processo de comunicação de informações nos planos preventivos e nos planos de emergência e dois que não enviaram quaisquer informações. Em paralelo, os Estados-Membros organizados em grupos têm de realizar avaliações regionais dos riscos. A Comissão considerou que todas estas avaliações realizadas por grupos de Estados-Membros em 2019 estavam incompletas. Reconheceu a necessidade de reformar e melhorar os processos de comunicação de informações, ao passo que a grande maioria dos Estados-Membros gostaria que estes processos fossem simplificados.

V O Tribunal considera que o sistema da UE para selecionar os projetos de infraestruturas de gás mais importantes (designados por "projetos de interesse comum" – PIC) é complexo: é composto por três avaliações diferentes, muitas etapas e múltiplas partes interessadas. O Tribunal constatou também que os efeitos dos projetos não são claros, o que dificulta a avaliação da taxa de execução dos PIC e o valor acrescentado de um projeto ser considerado PIC.

VI Em resposta à crise do gás, a UE adotou várias medidas para melhorar o armazenamento, reduzir e agregar a procura e evitar picos de preços. O Tribunal constatou que algumas medidas contribuíram para a segurança do aprovisionamento, apoiando a redução da procura ou assegurando um nível suficiente de gás armazenado. O impacto de outras medidas de resposta à crise (o limite máximo do preço do gás, a agregação da procura e a coordenação dos contactos internacionais) não pode ser demonstrado.

VII Com base nas suas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- conclua o quadro da UE relativo à acessibilidade dos preços do gás;
- otimize o processo de comunicação de informações sobre a segurança do aprovisionamento de gás pelos Estados-Membros e reveja a estrutura da cooperação regional;
- melhore a transparência da execução dos projetos de interesse comum.

Introdução

Desafios a longo e a curto prazo para a segurança do aprovisionamento de gás na UE

01 No presente relatório, o Tribunal aplicou a definição de segurança energética constante da estratégia da Agência Internacional de Energia (AIE) para a segurança do aprovisionamento de gás: a disponibilidade ininterrupta de fontes de energia a um preço acessível¹. A AIE distingue entre segurança energética a longo e a curto prazo. A primeira refere-se a investimentos atempados para assegurar um aprovisionamento energético consentâneo com o desenvolvimento económico e as necessidades ambientais, enquanto a segunda se centra na capacidade de reação dos sistemas energéticos aos choques da oferta. A dimensão climática da segurança do aprovisionamento de gás natural (a seguir designado por "gás") está a ganhar importância. Com efeito, a União Europeia (UE) pretende eliminar progressivamente os combustíveis fósseis ou reduzir as emissões conexas através da captura, utilização e armazenamento de dióxido de carbono (CUAC), de forma a alcançar a neutralidade climática até 2050².

02 Em 2021, o último ano antes da invasão da Ucrânia pela Rússia e da crise do gás daí resultante, a UE consumiu 421 mil milhões de metros cúbicos de gás, representando 24% da energia utilizada, embora se tenham registado grandes variações em toda a União (ver [figura 1](#)). No mesmo ano, 21% da eletricidade da UE e 38% da sua produção de calor (para uso doméstico e industrial) tiveram como origem o gás³. Mesmo tendo em conta a redução prevista do consumo de gás desencadeada pelos objetivos da União em matéria de clima e energia para 2030, a UE continuará a consumir cerca de 300 mil milhões de metros cúbicos de gás por ano⁴. Uma vez que, [em 2021, importou 83% do seu gás](#) (uma subida em relação aos 73%

¹ AIE, "[Our work on energy security](#)".

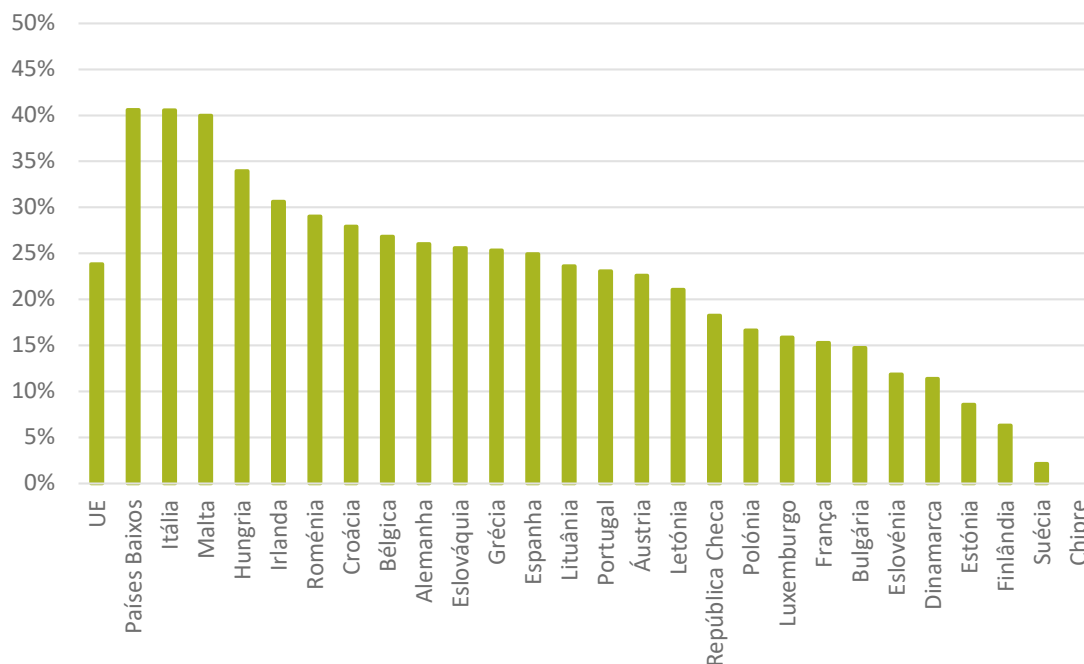
² Comunicação da Comissão intitulada "[Rumo a uma gestão industrial do dióxido de carbono ambiciosa na UE](#)", COM(2024) 62.

³ Eurostat, "[Electricity and heat statistics](#)".

⁴ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, "[Implementing the RePower EU action plan: investment needs, hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets](#)", SWD(2022) 230.

de 2014), a segurança do aprovisionamento de gás é crucial para o bem-estar e a prosperidade da UE.

Figura 1 – Percentagem de gás natural na procura de energia primária, 2021



Nota: Chipre não utiliza gás.

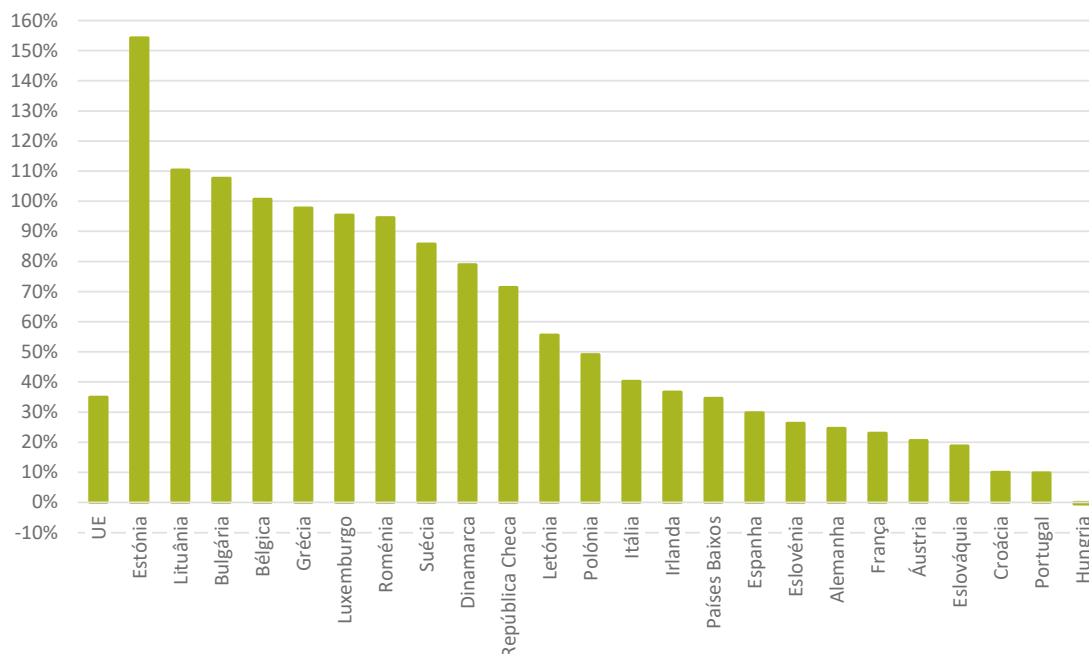
Fonte: TCE, com base em [dados do Eurostat](#).

03 A rápida eliminação das importações de gás da Rússia, que representaram 45% do total importado pela UE em 2021, criou uma crise de aprovisionamento que desencadeou uma crise de acessibilidade dos preços (ver [figura 2](#)). Em agosto de 2022, os preços grossistas do gás atingiram um pico de 339 euros por megawatt-hora (MWh), em comparação com 51 euros/MWh em agosto de 2021. Uma vez que, na Europa, os preços da eletricidade evoluem em paralelo com os do gás, este aumento também afetou o custo da eletricidade. Por exemplo, o preço grossista de 1 MWh de eletricidade atingiu 543 euros em Itália em agosto de 2022 (em comparação com 112 euros/MWh em agosto de 2021)⁵. Em 2022, em resposta à crise, os Estados-Membros começaram a subsidiar os preços do gás e da eletricidade, a fim de reduzir o impacto para as famílias e as empresas. A Comissão estima que, só em 2022,

⁵ Statista, "Average monthly electricity wholesale prices in selected countries in the European Union (EU) from January 2020 to February 2024".

o custo total dos subsídios à energia na União tenha ascendido a **390 mil milhões de euros**.

Figura 2 – Alterações dos preços médios do gás natural para as famílias (janeiro-junho de 2022 em comparação com o mesmo período de 2021)



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat.

Quadro jurídico e financeiro da UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás

04 O Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE) estipula, entre outros, o objetivo de assegurar a segurança do aprovisionamento energético. Porém, não afeta o direito de os Estados-Membros determinarem o seu cabaz energético e as fontes de aprovisionamento que utilizam⁶. O quadro jurídico da UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás foi adotado inicialmente em 2010, após as perturbações no aprovisionamento de gás da Rússia em 2006 e 2009, e revisto em 2017, na sequência da anexação ilegal da Crimeia pela Rússia em 2014. Especifica que a segurança do aprovisionamento de gás é uma responsabilidade partilhada pelas empresas, pelos Estados-Membros e pela Comissão.

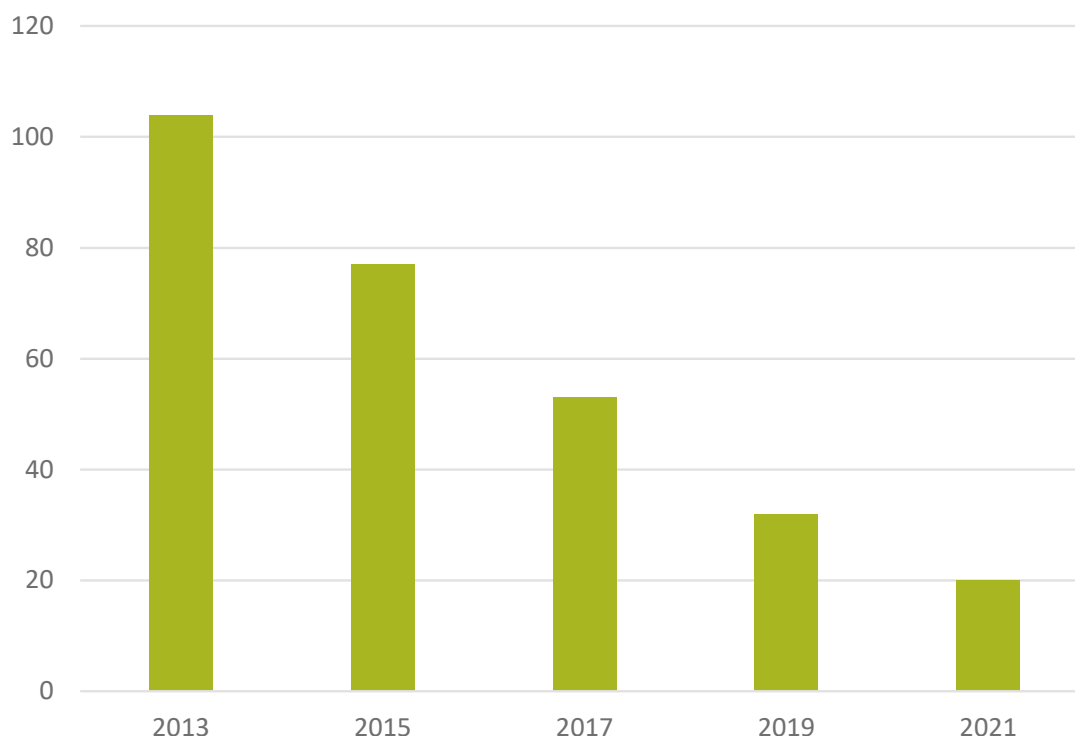
⁶ Artigo 194º do TFUE.

05 O Regulamento (UE) 2017/1938 relativo à segurança do aprovisionamento de gás (a seguir designado por "Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás") visa melhorar a preparação da UE para perturbações do aprovisionamento e a sua capacidade de resistência nessas situações. Os seus principais objetivos são aumentar a cooperação regional e a solidariedade entre os Estados-Membros; apoiar a melhoria das infraestruturas transfronteiriças de gás; e apontar e atenuar os riscos através de simulações periódicas de cenários de perturbações no aprovisionamento de gás e das infraestruturas ao nível da UE, regional e dos Estados-Membros. O regulamento estabelece os parâmetros de base da cooperação regional, definindo "grupos de risco" dos Estados-Membros em função das principais rotas de aprovisionamento de gás da União. Estes grupos colaboram para definir, avaliar e, sempre que possível, atenuar os riscos para a segurança desse aprovisionamento. Os esforços envidados destinam-se também a reforçar o mercado interno do gás, que a UE considera a melhor garantia da segurança do aprovisionamento em toda a União⁷.

06 A Comissão estabeleceu um procedimento para assinalar e apoiar "projetos de interesse comum" (PIC). Estes incluem os projetos de redes de gás com o maior potencial de benefício transfronteiriço para o mercado interno do gás da UE, designadamente a melhoria da segurança do aprovisionamento. Entre 2013 e 2021, foi adotada uma nova lista de PIC de dois em dois anos (ver *figura 3*). Os projetos incluídos nas listas deveriam usufruir de vantagens (por exemplo, planeamento e licenciamento mais rápidos e processos de avaliação ambiental simplificados) para acelerar a sua construção. Eram igualmente elegíveis para financiamento do Mecanismo Interligar a Europa (MIE), quer para estudos quer para construção⁸.

⁷ Regulamento (UE) 2017/1938.

⁸ Regulamento (UE) nº 347/2013 relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias.

Figura 3 – Número de projetos de gás nas cinco listas de PIC

Fonte: Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER).

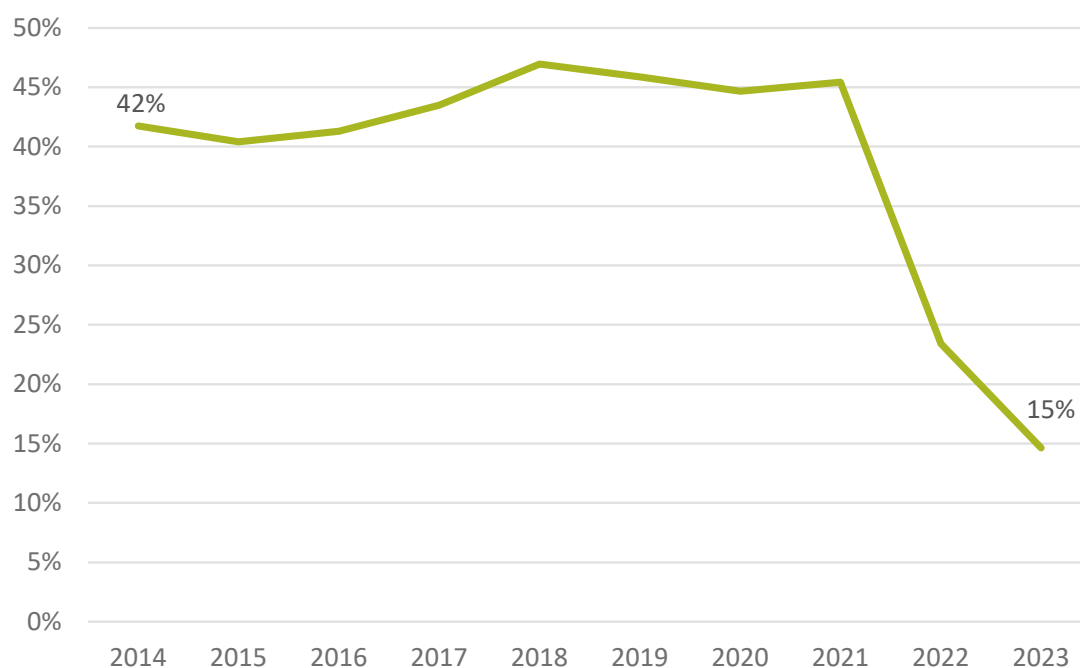
07 No período de 2014-2020, o MIE atribuiu um total de 1,6 mil milhões de euros de financiamento a 40 PIC de gás, dos quais 18 receberam financiamento para a construção (ver [anexo I](#)). Em consonância com a ênfase da UE no desenvolvimento de energia carbonicamente neutra, haverá apenas dois outros PIC de gás (ligando Malta e Chipre à rede de gás da UE), embora o processo de escolha dos PIC esteja a ser utilizado para selecionar projetos de hidrogénio.

08 O Regulamento Segurança do Aproveitamento de Gás visa uma redução dos riscos associados à perturbação do aprovisionamento, exigindo que cada Estado-Membro disponha de planos para abastecer os clientes protegidos (famílias e serviços sociais essenciais) durante 30 dias em caso de corte de abastecimento por parte do maior fornecedor individual em condições inverniais médias. Não obstante, o Conselho reconheceu que o quadro de riscos criado pelo regulamento não podia prever nem ter em conta um evento da dimensão e magnitude da crise desencadeada pela invasão da Ucrânia pela Rússia⁹. Mesmo os Estados-Membros que optaram por incluir a possibilidade de um corte total do gás da Rússia nas avaliações nacionais dos riscos realizadas em 2018 consideraram-no altamente improvável. Além disso, o aprovisionamento abundante e competitivo de gás a partir de uma única fonte

⁹ Regulamento (UE) 2022/1032 respeitante ao armazenamento de gás.

enfraquece a lógica económica do investimento na diversificação do aprovisionamento. A **figura 4** ilustra a importância persistente do gás da Rússia para a UE.

Figura 4 – Percentagem de gás natural da Rússia nas importações de gás da UE, 2014-2022



Fonte: TCE, com base em [dados do Eurostat](#).

Resposta da UE à crise do gás

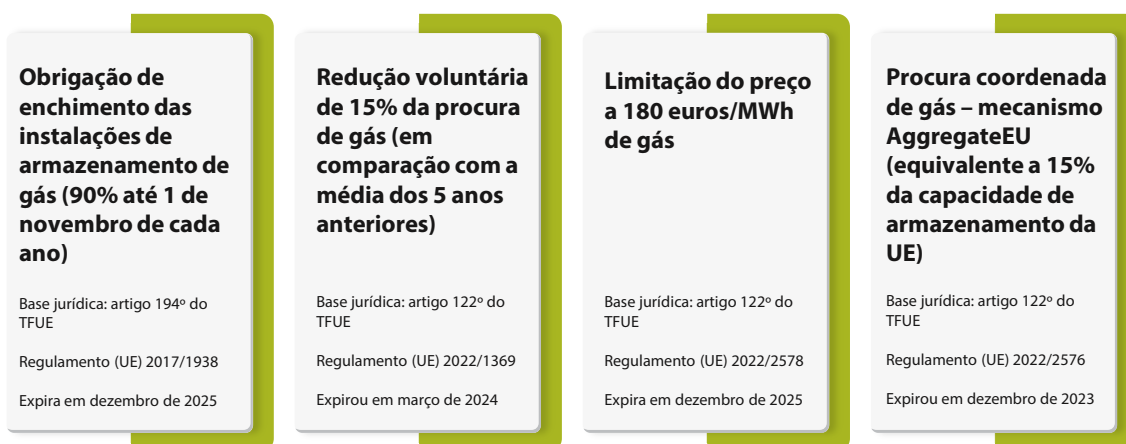
09 O Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás permite aos Estados-Membros ativarem três níveis de crise diferentes: "alerta precoce" (é provável que ocorra um evento), "alerta" (verificou-se uma perturbação, mas o mercado tem condições para lhe fazer face) e "emergência" (o aprovisionamento de gás é insuficiente e são necessárias medidas não baseadas no mercado). O regulamento exige que cada Estado-Membro elabore um plano de emergência que defina as medidas a tomar em cada nível de crise. Onze Estados-Membros declararam um nível de crise de "alerta precoce" entre fevereiro e julho de 2022, desencadeando um maior acompanhamento, e um destes declarou um "alerta".

10 Estas declarações e as correspondentes medidas tomadas inserem-se no âmbito da definição da AIE de segurança energética a curto prazo, que se centra na capacidade de resistência face à crise. Foram acompanhadas do reforço da cooperação entre os operadores de redes de transporte de gás, as autoridades nacionais e a

Comissão através de fóruns específicos criados pelo Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás antes da crise. Esta cooperação facilitou a transição, em circunstâncias difíceis, para novos padrões de fluxos transfronteiriços de gás criados pela crise (nomeadamente de oeste para leste, e não de leste para oeste).

11 O **TFUE** permite ao Conselho adotar regulamentos, sem consultar o Parlamento Europeu, em resposta a dificuldades no aprovisionamento de determinados produtos, designadamente no domínio da energia¹⁰. A UE alterou o Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás e utilizou o artigo 122º do TFUE para adotar rapidamente várias medidas temporárias para reagir ao desafio que a eliminação progressiva do gás da Rússia representa para toda a União (ver *figura 5*).

Figura 5 – Principais medidas temporárias relativas à segurança do aprovisionamento tomadas pela UE em resposta à crise do gás

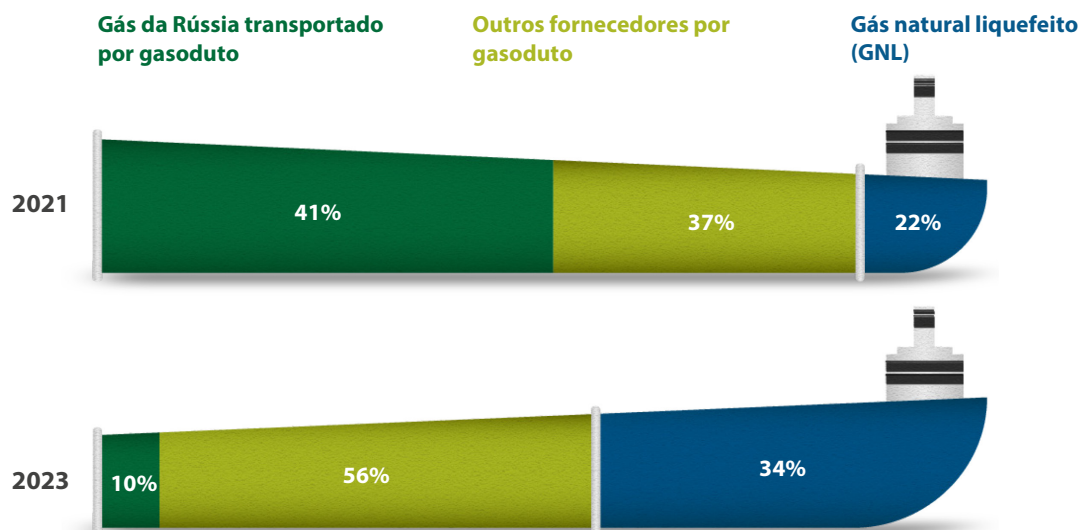


Fonte: TCE.

12 No final de 2023, a UE tinha conseguido diversificar o aprovisionamento de gás, reduzindo o proveniente da Rússia (ver *figura 6*). Entretanto, os preços estabilizaram numa média de cerca de 45 euros/MWh em 2023 (o dobro do nível anterior à crise) e voltaram aos níveis anteriores à crise no primeiro trimestre de 2024. À medida que a UE se adapta ao novo cenário de segurança do aprovisionamento criado pela crise, tem de enfrentar novos desafios associados ao aumento da dependência do gás natural liquefeito (GNL) e à necessidade de medidas de descarbonização por via da CUAC.

¹⁰ Artigo 122º do **TFUE**.

Figura 6 – Dependência da UE em relação ao gás da Rússia transportado por gasoduto: comparação entre 2021 e 2023



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat; grafismo baseado em [elementos visuais da Comissão Europeia](#).

Âmbito e método da auditoria

13 O presente relatório analisa o quadro estratégico da UE e as suas medidas de apoio à segurança do aprovisionamento de gás na União. O Tribunal escolheu este tema devido à importância do gás no cabaz energético da UE e por esta estar extremamente dependente do gás importado. A crise do gás desencadeada pela invasão da Ucrânia pela Rússia demonstrou a importância de garantir a segurança do aprovisionamento. Neste contexto, o Tribunal examinou se a UE:

- a) criou um quadro eficaz para a segurança do aprovisionamento de gás;
- b) alcançou os objetivos declarados das suas medidas de resposta à crise.

14 O Tribunal examinou as medidas tomadas pela UE desde 2014 (ano da anexação ilegal da Crimeia pela Rússia, que desencadeou a revisão do Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás) até novembro de 2023. O anterior relatório de auditoria do Tribunal sobre a segurança do aprovisionamento foi publicado em [2015](#).

15 O Tribunal analisou o trabalho da Comissão (DG Energia) e entrevistou as autoridades competentes da Alemanha, Itália e Polónia. Estes três Estados-Membros, em conjunto, representam cerca de [48%](#) do consumo de gás da UE e enfrentam vários desafios em matéria de segurança do aprovisionamento de gás, devido à sua localização geográfica e às fontes desse aprovisionamento.

16 O Tribunal obteve provas a partir das seguintes fontes:

- o exame documental de regulamentos da UE, orientações e atividades de comunicação de informações da Comissão, estatísticas e avaliações;
- o exame documental e análise da comunicação de informações pelos 27 Estados-Membros ao abrigo do Regulamento (UE) 2017/1938, designadamente as avaliações comuns dos riscos elaboradas pelos grupos de risco regionais e os planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC);
- o entrevistas a responsáveis da Comissão e das autoridades dos Estados-Membros;

- o uma análise dos sistemas relativos ao procedimento de seleção dos projetos de interesse comum (não foram auditados projetos específicos);
- o um inquérito aos representantes dos Estados-Membros no Grupo de Coordenação do Gás, um grupo consultivo que coordena as medidas de segurança do aprovisionamento.

17 Os resultados desta auditoria são relevantes para o desenvolvimento em curso da política da UE em matéria de segurança do aprovisionamento de gás, nomeadamente no contexto de uma eventual revisão do Regulamento (UE) 2017/1938.

Observações

O quadro da UE deu resposta a todos os aspetos da segurança do aprovisionamento de gás, embora de forma desigual

18 A Comissão não tem uma definição oficial de segurança do aprovisionamento, e a da AIE baseia-se na garantia da disponibilidade e de preços acessíveis. Segundo esta Agência, no centro da segurança do aprovisionamento a longo prazo está a realização de investimentos atempados para assegurar um aprovisionamento energético consentâneo com o desenvolvimento económico e as necessidades ambientais. O Tribunal avaliou se o quadro da UE relativo à segurança do aprovisionamento de gás cumpre este objetivo e propicia a cooperação e a solidariedade, que são princípios orientadores da sua política nesta matéria. Era de esperar que:

- o o quadro da União relativo à segurança do aprovisionamento de gás abordasse expressamente a disponibilidade e a acessibilidade dos preços;
- o as realizações concretas exigidas pelo Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás acrescentassem valor neste domínio ao nível nacional e da UE;
- o o processo de seleção dos PIC de gás tivesse devidamente em conta a segurança do aprovisionamento e fosse benéfico deste ponto de vista;
- o a CUAC tivesse registado progressos na União.

A UE está ainda a desenvolver o quadro relativo à acessibilidade dos preços para complementar o quadro relativo à disponibilidade

19 A Comissão incluiu a acessibilidade dos preços como um objetivo fundamental da sua estratégia de segurança do aprovisionamento [há mais de 20 anos](#). Nos seus [relatórios sobre o estado da União da Energia](#), desde 2015, tem também salientado frequentemente a importância da energia a preços acessíveis. A disponibilidade e a acessibilidade dos preços do gás estão ligadas, pois as medidas para melhorar a disponibilidade (diversificação, integração do mercado) podem ter um efeito benéfico nos preços. Esta tem sido a lógica subjacente à estratégia da UE para a segurança do aprovisionamento, com efeitos positivos, nomeadamente durante a crise provocada pela rápida eliminação do gás da Rússia.

20 Graças a adaptações obrigatórias à maioria dos gasodutos transfronteiriços na UE para permitirem um fluxo bidirecional¹¹, o gás pôde fluir de oeste para leste (e não de leste para oeste, como era habitual). Os gasodutos financiados pela União também criaram ligações a Estados-Membros que anteriormente estavam excluídos do mercado do gás da UE ou reduziram a dependência destes de um único fornecedor (ver [anexo I](#)). Estas medidas foram tomadas porque a Comissão e os Estados-Membros compreenderam os riscos (designadamente para a acessibilidade dos preços) decorrentes da dependência de um único fornecedor. Dois dos três indicadores da segurança do aprovisionamento utilizados pela Comissão centram-se neste aspeto: um mede a concentração dos fornecedores e o outro a dependência global das importações de gás¹².

21 Em 2014, a Comissão modelizou os efeitos de um corte do gás da Rússia e previu corretamente que "[a necessidade de substituir volumes far-se-á acompanhar de aumentos dos preços, conduzindo à importação de volumes consideravelmente maiores de GNL](#)". A Comissão nunca modelizou ou estimou a dimensão desses aumentos de preços nem o seu impacto nos consumidores e na competitividade. O Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás estipula que, se aplicável, os Estados-Membros devem considerar a volatilidade dos preços como um fator de risco, o que sucedeu em 11 das avaliações nacionais dos riscos de 2018. Não foram tidos em conta os desafios que daí resultam para a acessibilidade dos preços, o que, de resto, não era exigido por este regulamento. Do mesmo modo, apenas uma das 12 avaliações comuns dos riscos de 2018 analisou o impacto socioeconómico dos cenários de risco assinalados pelos Estados-Membros, apesar de esta ser uma obrigação decorrente do regulamento. Em 2021, a Comissão observou a ligação entre a escassez de aprovisionamento de gás da Rússia e o aumento dos preços, apontando para o efeito que tal estava a ter nos "[agregados familiares em situação de pobreza energética ou com rendimentos baixos ou médios-baixos](#)". Esta afirmação demonstra um entendimento, por parte da Comissão, da diferença entre os que se encontram em situação de pobreza energética e aqueles para os quais a acessibilidade dos preços coloca dificuldades.

¹¹ Regulamento (UE) 2017/1938, artigo 5º.

¹² Comissão Europeia, [Energy Union indicators webtool scoreboard](#) (consultado em 6 de novembro de 2023).

22 Antes da crise, a acessibilidade dos preços era entendida e tratada sobretudo do ponto de vista da pobreza energética, tanto ao nível da UE como dos Estados-Membros. O regulamento de 2018 que obriga à apresentação de PNEC exige que os Estados-Membros calculem o número de agregados familiares afetados pela pobreza energética e, se necessário, elaborem um plano para a reduzir¹³. Dos 27 PNEC elaborados em 2019, em 21 não constava uma definição de pobreza energética. A crítica mais frequente da Comissão à estratégia dos Estados-Membros para combater esta situação foi a falta de objetivos ou metas para avaliar os progressos realizados. A análise do Tribunal aos 17 PNEC atualizados apresentados à Comissão em 2023 revelou que 11 Estados-Membros têm agora a sua própria definição de pobreza energética e/ou indicadores para a medir. A acessibilidade dos preços foi frequentemente mencionada como objetivo tanto nos PNEC iniciais de 2019 como nas atualizações de 2023, mas nunca foi definida ou medida. A estratégia de resposta à crise no respeitante à acessibilidade dos preços e à pobreza energética varia em toda a UE¹⁴. O Tribunal encontrou exemplos dessas diferenças nos três Estados-Membros onde realizou entrevistas (ver [figura 7](#)).

¹³ Regulamento (UE) 2018/1999, artigo 3º.

¹⁴ Bruegel, *National fiscal policy responses to the energy crisis* (consultado em 22 de fevereiro de 2024).

Figura 7 – Exemplos de diferentes respostas ao desafio da acessibilidade dos preços do gás e da pobreza energética dos agregados familiares na Alemanha, Polónia e Itália

	Alemanha	Polónia	Itália
Limitação universal do preço para as famílias	Sim 0,12 euros/KWh em 2023 (para 80% do consumo das famílias em 2022)	Sim 200,17 złótis (46,30 euros)/MWh em 2022 e 2023	Não
Custo do limite máximo do preço para as administrações públicas	9,7 mil milhões de euros (alívio dos preços do gás para as famílias e as PME) em 2023	30 mil milhões de złótis (6,87 mil milhões de euros) em 2022 e 2023	N/A
Apoio específico às famílias	Sim Em 2022, entre 230 e 270 euros de apoio pontual em numerário para aquecimento a grupos com rendimentos baixos (abrangendo 2,1 milhões de cidadãos, com um custo de cerca de 380 milhões de euros), repetido em 2023	Sim As famílias com rendimentos baixos receberam reembolsos do IVA sobre o abastecimento de gás combustível em 2023, com um custo de cerca de 24 milhões de złótis (5,5 milhões de euros)	Sim As famílias com um rendimento anual inferior a 15 000 euros recebem um desconto automático na sua fatura equivalente a 15% das despesas anuais com gás de uma família média. Esta medida beneficiou 14% dos consumidores domésticos em 2023.
Definição oficial de pobreza energética pelo Estado-Membro	Não	Sim	Não
Informações oficiais sobre o número de famílias em situação de pobreza energética	Não existem dados oficiais	10,5% (2021)	Não existem dados oficiais

Fonte: TCE.

23 A Comissão sublinhou repetidamente a importância da acessibilidade dos preços da energia, mas até à eclosão da crise não tinha definido ou avaliado este aspeto, nem criado um quadro que o abordasse expressamente. A comunicação de 2020 da

Comissão sobre os preços e os custos da energia na UE afirma que os preços grossistas do gás flutuaram entre 10 e 40 euros/MWh ao longo do período 2015-2019, mas não apresenta comentários sobre se os preços neste intervalo são acessíveis¹⁵. Em março de 2023, a Comissão seguiu as expectativas do mercado que apontavam para preços do gás iguais ou inferiores a 50 euros/MWh para os doze meses seguintes e alertou para o facto de este nível de preços dificultar a redução da procura¹⁶, o que sugere que 50 euros/MWh pode ser um limiar para alterações no comportamento dos agregados familiares e da indústria. A Comissão não indicou este valor como um limiar de acessibilidade.

24 Em 2020, a Comissão salientou que a UE reduziu a sua exposição "à volatilidade dos mercados internacionais de matérias-primas energéticas", salientando que os preços do gás na Europa eram inferiores aos dos países do G20 que dependem das importações de GNL (China, Coreia do Sul e Japão). A situação é agora outra: a União está mais dependente do GNL, um produto comercializado a nível mundial, o que aumenta o risco de existirem preços estruturalmente mais elevados e de maior volatilidade devido à restritividade deste mercado. Este novo panorama exige que, ao analisar a segurança do aprovisionamento de gás e estruturar a sua resposta, a UE dê maior peso à questão da acessibilidade dos preços, em paralelo com o seu trabalho pormenorizado sobre a disponibilidade.

25 A crise precipitou o desenvolvimento de várias políticas que, em conjunto, proporcionam um quadro para uma resposta mais vinculada à questão da acessibilidade dos preços da energia (e, por extensão, do gás). Trata-se, nomeadamente:

- da definição de pobreza energética na Diretiva (UE) 2023/1971 relativa à eficiência energética (ver [caixa 1](#));
- da fixação de um limiar para os subsídios dos Estados-Membros às faturas de eletricidade das famílias e das pequenas e médias empresas (PME) nas [propostas de regulamentos que reconfiguram o mercado da eletricidade da UE](#);
- da determinação do limite máximo do preço do gás em 180 euros/MWh (para os preços do mês seguinte no Title Transfer Facility, nos Países Baixos).

¹⁵ COM(2020) 951.

¹⁶ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Analysis of coordinated demand reduction measures for gas*, SWD(2023) 63.

Caixa 1 – Definição de pobreza energética na UE

Entende-se por "pobreza energética" a falta de acesso de um agregado familiar a serviços energéticos essenciais, quando tais serviços proporcionam níveis básicos e dignos de vida e de saúde, nomeadamente aquecimento, água quente, arrefecimento e iluminação adequados e a energia necessária para os eletrodomésticos, tendo em conta o contexto nacional em questão, a política social nacional existente e outras políticas nacionais pertinentes, causada por uma combinação de fatores, incluindo, pelo menos, a falta de acessibilidade dos preços, um rendimento disponível insuficiente, elevadas despesas energéticas e a fraca eficiência energética das habitações.

Fonte: Diretiva (UE) 2023/1791 relativa à eficiência energética.

26 Estes elementos criam um quadro relativo à acessibilidade dos preços com três camadas, cada um com diferentes níveis de intervenção. A pobreza energética é o desafio mais premente neste campo, afetando **9,3%** da população da UE em 2022. Por esse motivo, tem sido o foco da maioria das ações da União e dos Estados-Membros relacionadas com a acessibilidade dos preços (incluindo, em 2023, a primeira definição do termo ao nível da UE). Ao fixar também um limiar para os subsídios dos Estados-Membros às faturas de eletricidade das famílias, a União está, na prática, a estabelecer um limiar de acessibilidade *de facto*. Por último, a determinação do limite máximo do preço sinaliza o preço grossista do gás acima do qual a UE considera que o mercado fixa preços incomportáveis ou insustentáveis. Este quadro estratégico continua a não ter em consideração nem analisar expressamente os fatores e desafios da acessibilidade dos preços em determinadas realizações essenciais na UE (análise da segurança do aprovisionamento ao nível da União, PNEC e avaliações dos riscos pelos Estados-Membros).

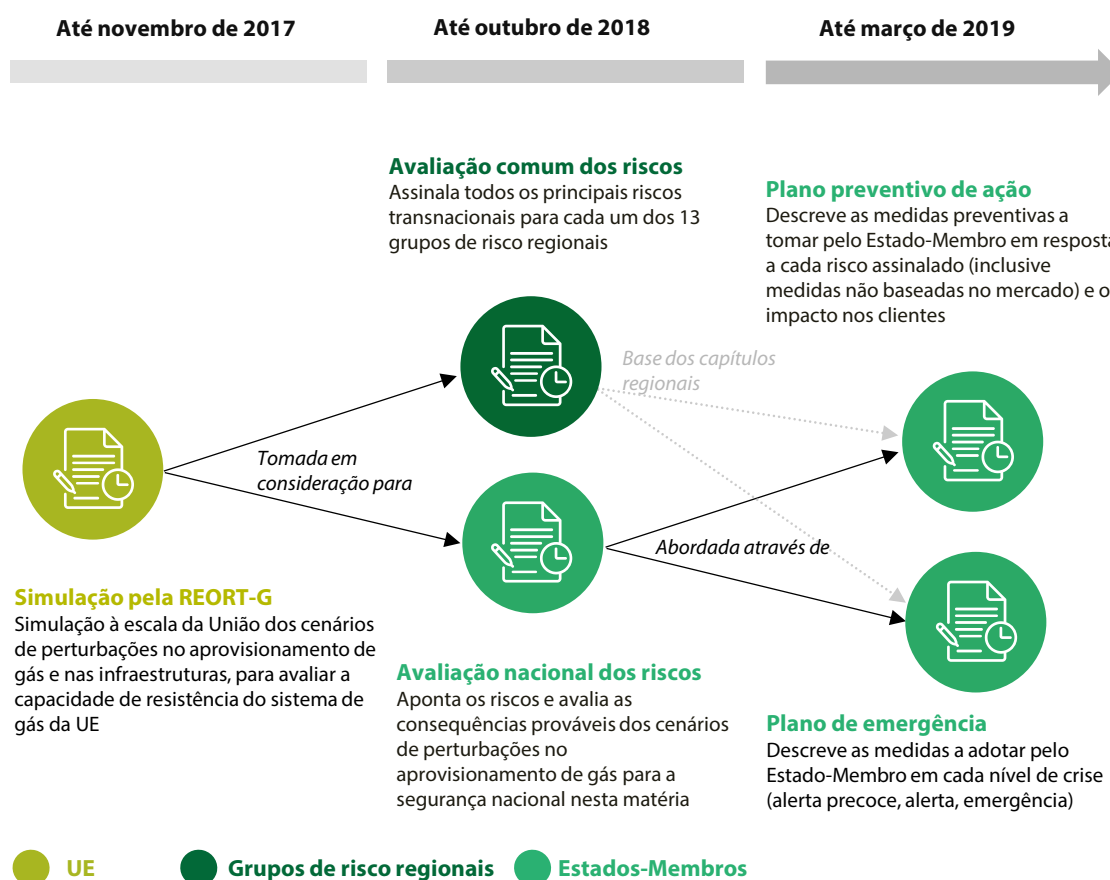
A arquitetura da segurança do aprovisionamento criada pelo Regulamento (UE) 2017/1938 incentivou a cooperação entre os Estados-Membros, mas não conseguiu concretizar algumas das suas principais realizações

O processo de comunicação de informações pelos Estados-Membros nos planos preventivos e nos planos de emergência é ineficiente e o seu valor acrescentado é questionável

27 O Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás encarrega a Rede Europeia dos Operadores das Redes de Transporte de Gás (REORT-G) de realizar, de quatro em quatro anos, uma simulação à escala da UE dos cenários de perturbações no aprovisionamento de gás e nas infraestruturas. Os Estados-Membros têm em conta

os resultados desta simulação ao elaborarem as principais realizações da arquitetura da União em matéria de segurança do aprovisionamento de gás (ver [figura 8](#)), a saber, as avaliações de risco nacionais e comuns, que contribuem para os planos preventivos de ação e os planos de emergência. Em conjunto, estas realizações visam orientar e estruturar as ações de cada Estado-Membro quer antes, quer em resposta a uma crise de segurança do aprovisionamento.

Figura 8 – Primeiro ciclo de realizações no âmbito do Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás



Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE) 2017/1938.

28 A Comissão avalia os planos preventivos de ação e os planos de emergência dos Estados-Membros à luz dos requisitos estabelecidos no Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás. Emite um parecer dirigido a cada Estado-Membro com pontos e recomendações específicos relativos a esses requisitos, que os Estados-Membros têm de levar em conta nos seus planos finais.

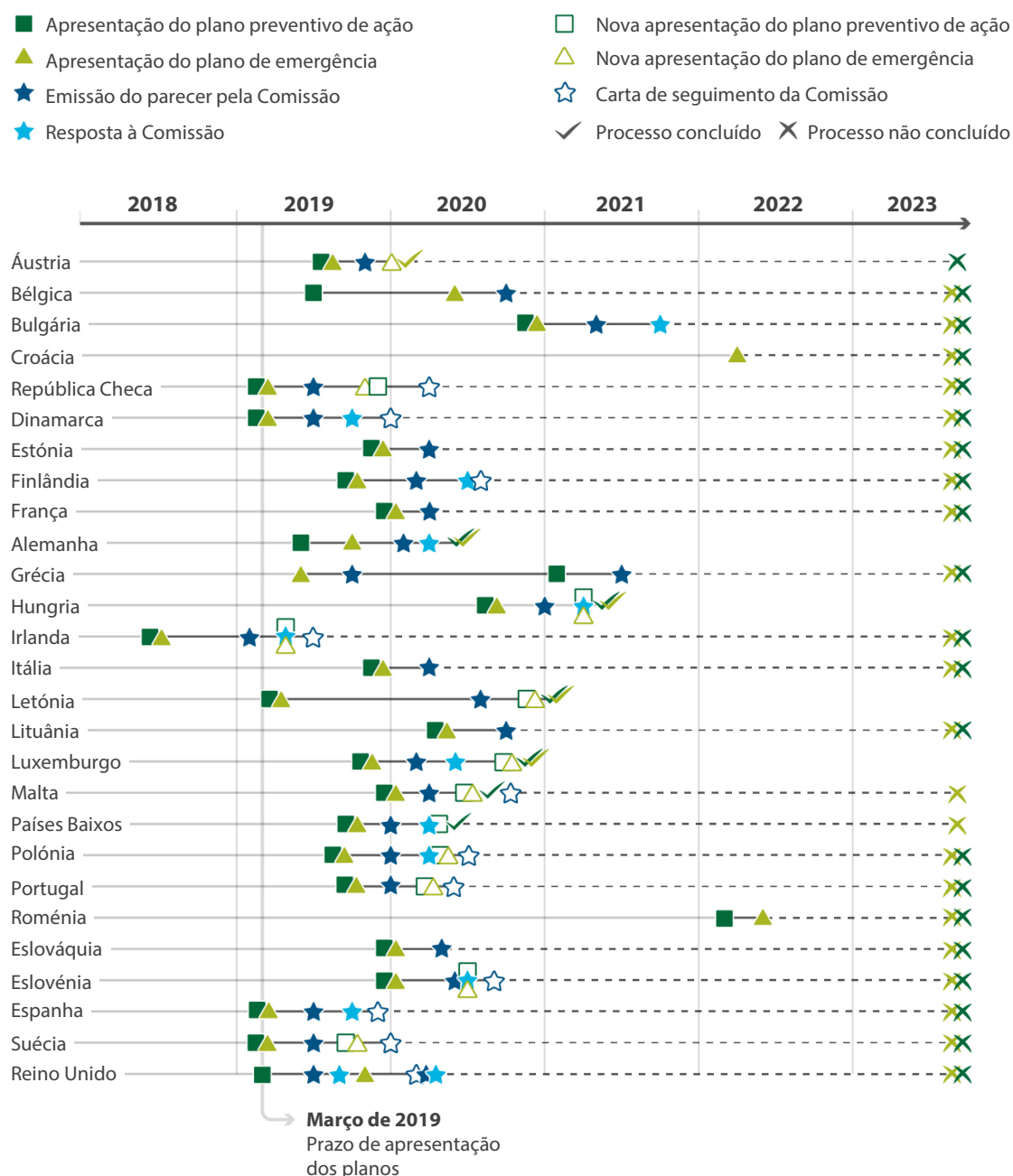
29 Os Estados-Membros tiveram de apresentar os seus planos à Comissão em 2019, prazo que foi cumprido por 25 dos 28 (incluindo o Reino Unido). A Croácia e a Roménia não apresentaram qualquer plano nessa altura, o que conduziu a processos por

infração contra estes países, enquanto Chipre está isento por não utilizar gás.

A Comissão solicitou alterações a cada um dos 25 Estados-Membros que apresentaram planos, pois não cumpriam plenamente os requisitos do Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás (ver [figura 9](#)). Seis Estados-Membros não responderam ao parecer da Comissão, e esta não deu início a uma nova comunicação nestes casos. Os restantes 19 responderam ao parecer através de uma carta em que explicavam as razões para não atualizarem os seus planos ou apresentaram uma atualização de, pelo menos, um dos planos. Onze Estados-Membros foram então convidados a fazer novas atualizações, mas nenhum o fez.

30 No total, o Tribunal constatou que 18 Estados-Membros não tinham concluído a atualização dos planos preventivos de ação nem dos planos de emergência, enquanto dois não apresentaram qualquer documento no âmbito deste exercício (ver [figura 9](#)). Além disso, constatou que a Comissão publicou versões anteriores dos planos de três Estados-Membros que já tinham apresentado atualizações dos mesmos. O facto de, muitas vezes, o processo não ter sido concluído (apesar dos numerosos intercâmbios entre os Estados-Membros e a Comissão) sugere que o próprio processo era complexo e ineficiente. Levanta igualmente questões quanto ao valor acrescentado destas realizações e à sua utilidade para promover a segurança do aprovisionamento de gás para os Estados-Membros e a UE no seu conjunto.

Figura 9 – Cronologia da apresentação do primeiro ciclo de planos preventivos e dos planos de emergência (2019) e revisão pela Comissão



Fonte: TCE, com base em documentos facultados pela Comissão.

31 O Regulamento Segurança do Aproveitamento de Gás exige que o ciclo de apresentação dos planos e avaliação pela Comissão seja repetido de quatro em quatro anos, pelo que as novas versões deviam ter sido apresentadas até março de 2023. A maioria dos Estados-Membros apresentou tardiamente os seus planos preventivos de ação e planos de emergência, levando a Comissão a lançar 26 [procedimentos EU Pilot](#) (procedimento prévio ao de infração), em junho de 2023, com vista a receber os

planos em falta. Em 15 de janeiro de 2024, tinha recebido 23 planos preventivos de ação e 25 planos de emergência.

32 Embora o processo de atualização de 2023 tenha coincidido com a guerra em curso da Rússia contra a Ucrânia, estes atrasos levantam novas questões quanto à melhor forma de cumprir a finalidade destas realizações sem encargos administrativos indevidos. A Comissão reconheceu a necessidade de debater a reforma do processo de comunicação de informações com os Estados-Membros, de modo a torná-lo menos pesado e assegurar realizações de maior qualidade¹⁷.

Os grupos de risco regionais promovem a cooperação, mas não estão a produzir as realizações esperadas

33 O Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás estabelece a estrutura de cooperação regional, definindo 13 "grupos de risco para o aprovisionamento de gás" segundo os corredores de aprovisionamento da UE. Os Estados-Membros colaboram nestas configurações para elaborar avaliações comuns dos riscos relativas a todos os fatores de risco pertinentes (catástrofes naturais, riscos tecnológicos, sociais, políticos, etc.). Cada grupo de risco é dirigido por um Estado-Membro voluntário. Em 2018, a Comissão concedeu apoio a quatro grupos de risco (Bielorrússia, Líbia, Transbalcãs e Ucrânia) através da modelização de vários cenários de risco para os grupos. A própria existência de grupos de risco promove a cooperação regional, que é o "princípio orientador" deste regulamento.

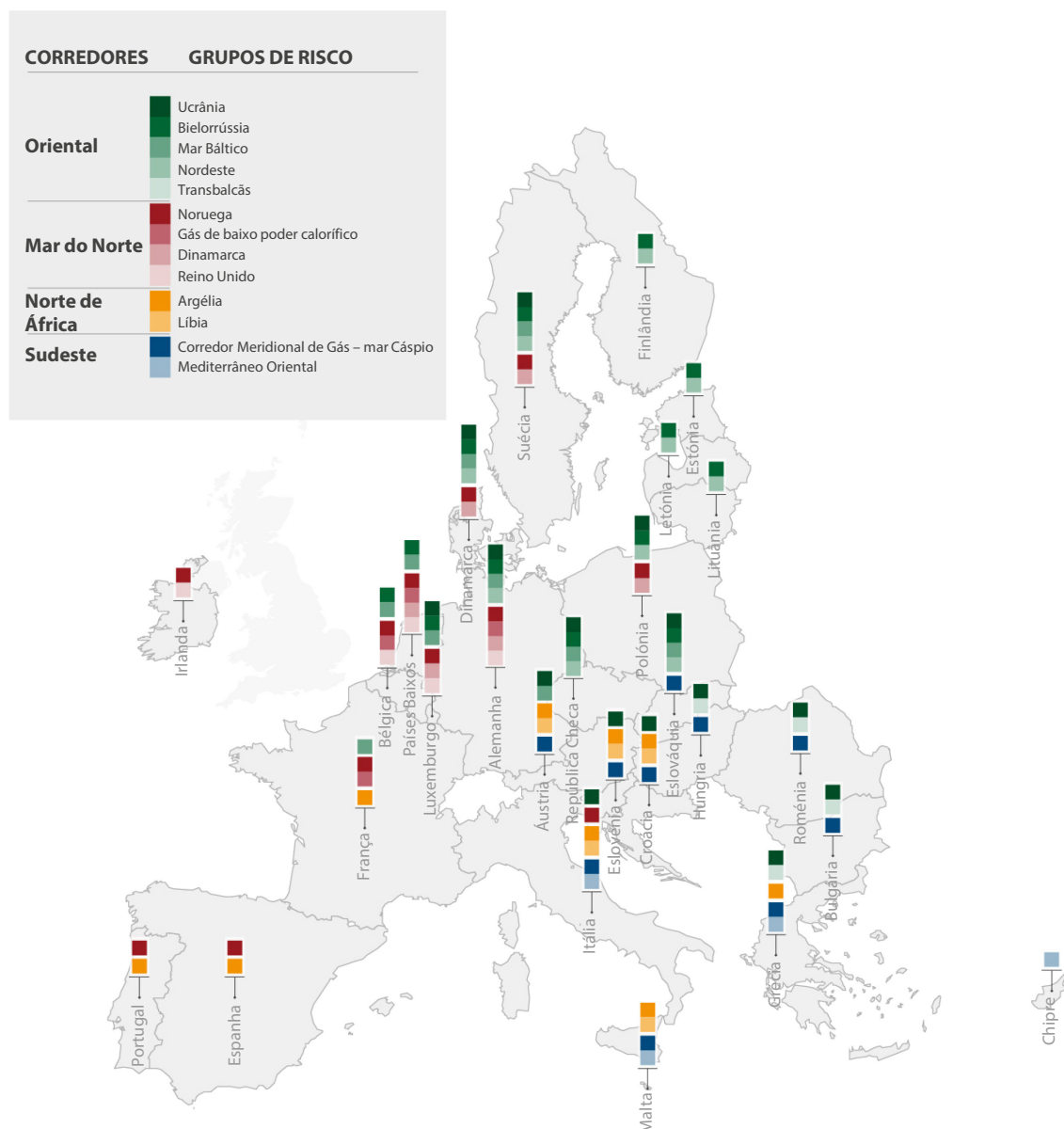
34 O Tribunal constatou que tanto os aportes como as realizações variavam muito entre os 13 grupos de risco e que vários Estados-Membros não facultaram os dados necessários para a análise dos riscos. As primeiras avaliações comuns dos riscos deviam ser apresentadas até 1 de outubro de 2018, mas apenas um grupo de risco a apresentou dentro do prazo. Ao mesmo tempo, dois grupos (Corredor Meridional de Gás e Mediterrâneo Oriental) não foram criados, uma vez que as infraestruturas ainda não existiam. A Comissão desempenhou um papel de apoio na elaboração das avaliações comuns dos riscos e examinou-as à luz dos seguintes critérios: normas das infraestruturas; normas de aprovisionamento; avaliação e análise dos riscos; cooperação regional. Com base neste exame, considerou que todas estavam incompletas em muitos aspetos. O Tribunal não encontrou provas de que os grupos de risco tenham tido em conta o exame destas avaliações pela Comissão.

¹⁷ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Commission assessment of the Gas Security of Supply Regulation*, SWD(2023) 323.

35 Contribuir para a elaboração das avaliações comuns dos riscos e dirigir os grupos de risco requer um grande esforço por parte das autoridades nacionais. Outra questão prende-se com o facto de a maioria dos Estados-Membros participarem em vários grupos, por vezes até seis ou oito (ver [figura 10](#)). A capacidade administrativa que este trabalho exige dos Estados-Membros também deve ser considerada no contexto das outras realizações previstas no Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás (ver pontos [27](#) a [32](#)). A Comissão apontou a falta de capacidade administrativa como um desafio para a coordenação dos grupos de risco e a realização das avaliações dos riscos¹⁸.

¹⁸ *Ibid.*

Figura 10 – Composição dos grupos de risco regionais



Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE) 2017/1938.

36 O ciclo de trabalho relativo às avaliações comuns dos riscos repete-se de quatro em quatro anos. Os novos documentos deviam ter sido apresentados até 1 de outubro de 2022. Todos os grupos de risco apresentaram avaliações comuns dos riscos até ao final de 2023, exceto o do Nordeste (nenhum Estado-Membro se ofereceu para liderar este grupo) e o do Mediterrâneo Oriental (ainda não existem infraestruturas que justifiquem a ativação do grupo). A Comissão apoiou nove dos 13 grupos, uma vez que dois não solicitaram apoio e dois outros ainda não tinham infraestruturas em funcionamento. O Tribunal constatou que as avaliações comuns dos riscos atualizadas são, na verdade, um exercício de modelização conduzido pela Comissão centrado no corte total do gás da Rússia.

37 O Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás exige que os planos preventivos de ação e os planos de emergência incluam secções sobre a "dimensão regional" da segurança do aprovisionamento, nomeadamente informações sobre medidas comuns e mecanismos de cooperação (ver pontos 27 a 32). Estes aspetos devem ser acordados dentro de cada grupo de risco, de forma a assegurar a coerência das informações apresentadas nos capítulos regionais dos planos nacionais dos Estados-Membros. A análise do Tribunal aos planos preventivos de ação e aos planos de emergência de 2019 revelou que os capítulos regionais diferiam significativamente em termos de qualidade e conteúdo de um Estado-Membro e grupo de risco regional para outro e que, muitas vezes, não incluíam contributos de um ou mais grupos de risco.

38 O facto de os grupos de risco regionais não terem produzido as informações necessárias para os planos nacionais suscita questões sobre o valor acrescentado do seu trabalho. A Comissão reconheceu que os planos de emergência, em particular, não incluíam medidas acordadas a nível regional para fazer face a crises regionais nem, de um modo mais geral, uma dimensão regional suficiente¹⁹. Reconheceu igualmente que "disrupções [duradouras] podem também gerar um risco de ação descoordenada por parte dos Estados-Membros, podendo pôr em perigo a segurança do aprovisionamento de Estados-Membros vizinhos"²⁰. A análise do Tribunal às realizações dos Estados-Membros revelou que seis deles incluíram o corte do aprovisionamento de gás a um país vizinho como possível resposta a uma emergência.

39 Estas situações, combinadas com as questões específicas das realizações concretas de cada Estado-Membro, deixam interrogações sobre a melhor forma de os grupos de risco regionais trabalharem no futuro (distribuição do trabalho, escolha de cenários de risco, conteúdo e formato da comunicação de informações além do contributo da Comissão, etc.) para captarem os benefícios da cooperação e da ênfase regional de forma mais eficiente, sem criarem uma carga excessiva em termos de comunicação de informações. O inquérito do Tribunal aos Estados-Membros mostra que a maioria deles (21 dos 23 que responderam) gostaria que a arquitetura da comunicação de informações sobre a segurança do aprovisionamento fosse revista e simplificada, aumentando simultaneamente a ênfase ao nível da UE na cooperação prática e nas medidas de capacidade de resistência.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Comissão Europeia, [Reexame do Regulamento \(UE\) 2022/1369 relativo a medidas coordenadas de redução da procura de gás](#), COM(2023) 173.

40 Os grupos de risco regionais devem também ter em conta o impacto da rápida eliminação das importações de gás da Rússia. Alguns dos corredores de aprovisionamento através do gasoduto oriental deixaram de ser importantes, ao passo que as importações de GNL aumentaram de 80 mil milhões de metros cúbicos em 2021 para 120 mil milhões de metros cúbicos em 2022²¹. Tendo em conta estas novas circunstâncias, a atual configuração dos grupos baseada nas rotas dos gasodutos tornou-se, em alguns casos, obsoleta. A Comissão reconheceu que "a atual abordagem regional dos grupos de risco parece já não se adequar à finalidade"²².

Os acordos bilaterais de solidariedade entre os Estados-Membros continuam em geral fora de alcance

41 A solidariedade é um princípio fundamental subjacente à política energética da UE, como consagrado nos artigos 194º e 222º do TFUE e reiterado no Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás. O mecanismo de solidariedade deste último destina-se a ser uma medida de último recurso. Numa situação de emergência grave no setor do gás, quando o mercado não consegue fornecer gás suficiente para satisfazer a procura dos clientes protegidos por razões de solidariedade num Estado-Membro (como as famílias e os serviços sociais essenciais), os Estados-Membros vizinhos devem fornecer gás mediante pedido para satisfazer essa procura. Nos termos do regulamento, os pormenores das medidas de solidariedade (designadamente as medidas técnicas, jurídicas e financeiras) deveriam ser acordados bilateralmente entre os Estados-Membros vizinhos até dezembro de 2018.

42 Embora seja pouco provável a solidariedade ser formalmente desencadeada, os Estados-Membros mostraram-se relutantes em celebrar tais acordos. Até dezembro de 2018, não tinha sido concluído nenhum dos 40 acordos que a Comissão estima serem necessários. Em maio de 2020, como nenhum tinha ainda sido celebrado, a Comissão [deu início a procedimentos de infração](#) contra 25 Estados-Membros por incumprimento das disposições em matéria de solidariedade. Até janeiro de 2024, foram celebrados oito acordos. Segundo a Comissão, entre as principais razões para este progresso lento estão a complexidade técnica, a falta de conhecimentos especializados nas administrações nacionais e a dificuldade em chegar a acordo sobre um mecanismo justo de compensação financeira.

²¹ Conselho da UE, "[Infografia –De onde vem o gás da UE?](#)" (consultado em 25 de fevereiro de 2024).

²² Comissão Europeia, [Revisão da aplicação do Regulamento \(UE\) 2017/1938](#), COM(2023) 572.

43 Para dar resposta à falta de progressos na solidariedade bilateral, especialmente no contexto da crise energética, o Regulamento (UE) 2022/2576 do Conselho introduziu uma medida temporária de solidariedade genérica. A medida era aplicável numa situação de emergência no setor do gás entre Estados-Membros que não tivessem acordos bilaterais.

44 Em dezembro de 2022, a Comissão realizou uma simulação de solidariedade com 11 Estados-Membros e a REORT-G, visando testar o quadro introduzido pelo Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás e pelo Regulamento (UE) 2022/2576 para dar resposta a uma emergência de segurança do aprovisionamento de gás. O cenário escolhido centrou-se na interrupção total do abastecimento de gás da Rússia. O exercício confirmou que, de um modo geral, a UE estava preparada para uma emergência no setor do gás, mas sublinhou também desafios persistentes e vários domínios em que eram necessários mais esforços. Um exemplo é a complexidade de se chegar a uma compensação justa pelo gás fornecido em resposta a um pedido de solidariedade, mesmo ao abrigo do mecanismo temporário introduzido pelo Regulamento (UE) 2022/2567. Com base nas principais observações feitas durante a simulação, a Comissão concluiu que o mecanismo genérico de solidariedade deve tornar-se permanente²³ quando entrar em vigor a Diretiva 2009/73/CE revista.

²³ COM(2023) 547.

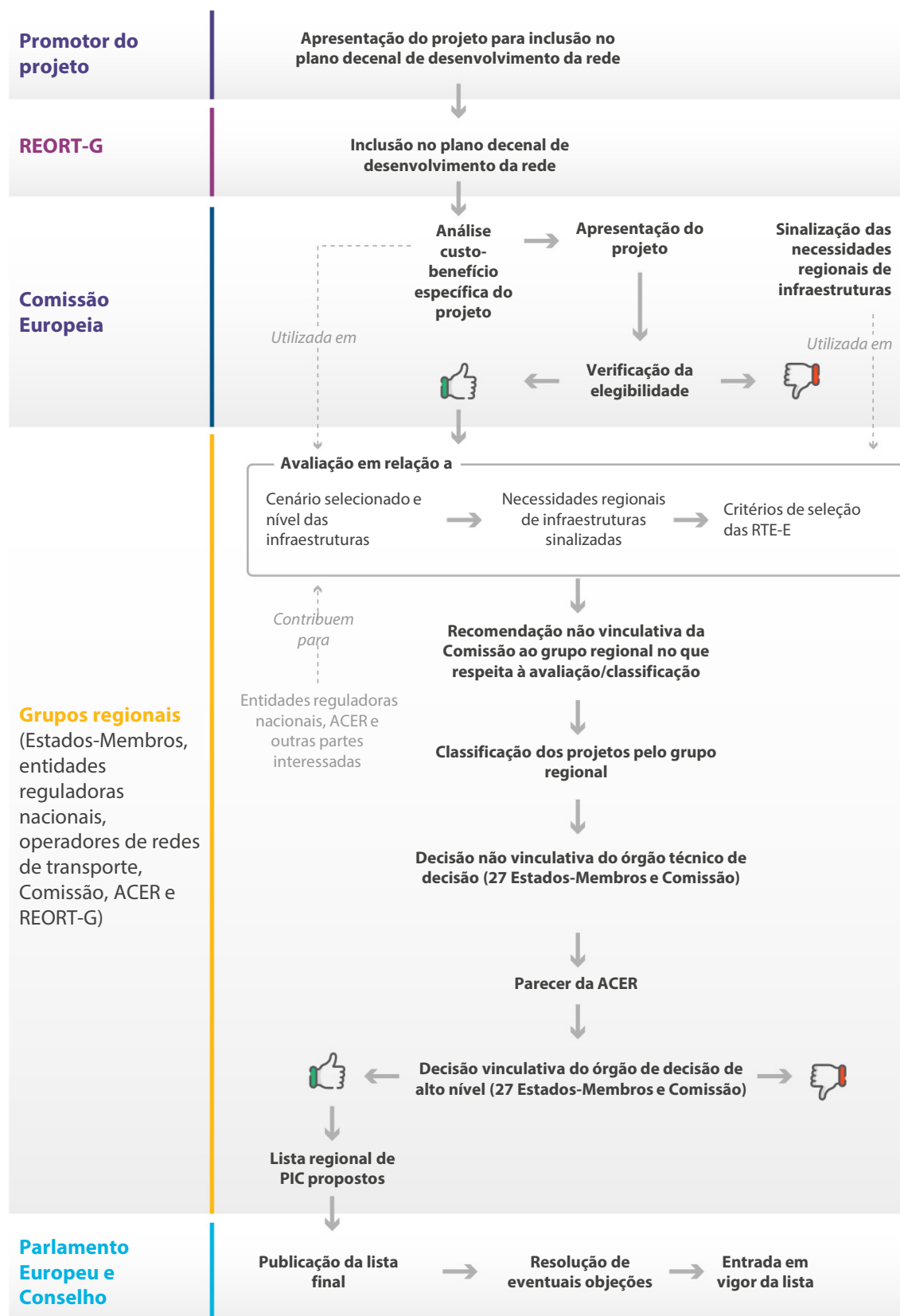
A seleção dos projetos de interesse comum foi complexa e os efeitos destes não são claros

45 Existem três fases principais na seleção dos PIC de gás.

- o A primeira fase consiste numa análise custo-benefício, que deve ser positiva. Para passarem à fase seguinte, os projetos devem também demonstrar que terão um impacto transfronteiriço.
- o A segunda fase é a sinalização das necessidades regionais de infraestruturas, designadamente em termos de segurança do aprovisionamento. Este exame baseia-se na avaliação das "lacunas de infraestruturas" constante do último [plano decenal de desenvolvimento da rede](#) elaborado pela REORT-G e na troca de opiniões com os Estados-Membros sobre as suas atuais necessidades de infraestruturas de gás a nível nacional e regional.
- o Na terceira fase, a Comissão avalia os méritos relativos de cada projeto em função de vários critérios enumerados no [regulamento relativo às redes transeuropeias de energia \(RTE-E\)](#), a saber, integração do mercado, segurança do aprovisionamento, concorrência e sustentabilidade. Nesta fase, são atribuídos pontos aos projetos consoante as necessidades assinaladas.

46 O processo resulta numa classificação não vinculativa dos PIC candidatos que a Comissão propõe a um dos quatro grupos regionais de Estados-Membros (corredores de gás Norte-Sudoeste, Norte-Sudeste, Meridional e Báltico). Esta é também a base da lista final de PIC, escolhida por um órgão de decisão de alto nível composto pelos 27 Estados-Membros e pela Comissão, que não está vinculado por quaisquer resultados ou classificações anteriores (ver [figura 11](#)). O Tribunal constatou que 10% dos projetos incluídos nas três últimas listas de PIC não foram recomendados para inclusão nas listas não vinculativas da Comissão, uma vez que a análise comparativa realizada por esta última demonstrou que eram menos benéficos do que projetos alternativos na mesma região. Uma vez classificado como PIC, um projeto pode candidatar-se a financiamento da UE ao abrigo do MIE (ver ponto [07](#) e [anexo I](#)).

Figura 11 – Seleção dos PIC de gás



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

47 O inquérito do Tribunal aos Estados-Membros revelou que muitos deles (16 dos 20 que responderam) apoiam a forma de seleção dos PIC. Contudo, o Tribunal observou vários problemas neste processo, que permitem retirar ensinamentos para a futura seleção de PIC de hidrogénio.

48 A fim de acelerar a execução dos projetos, os Estados-Membros deveriam dar prioridade aos PIC e aprová-los mais rapidamente do que outros projetos de infraestruturas de gás. O acompanhamento realizado pela Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) mostra que 45% dos PIC de gás excederam o prazo de aprovação de 3,5 anos²⁴ fixado no regulamento relativo às RTE-E. O inquérito do Tribunal incluiu uma pergunta sobre se os Estados-Membros tinham introduzido disposições jurídicas e/ou regulamentares que assegurassem maior rapidez na concessão de licenças a estes projetos. Dos 21 Estados-Membros que responderam, 10 afirmaram que não o tinham feito. Os PIC registam atrasos tanto nos Estados-Membros que aplicam um processo de concessão de licenças mais rápido como nos que não o fazem, e o acompanhamento dos progressos destes projetos pela ACER não aponta para que as questões de licenciamento sejam a principal causa de atrasos. Esta situação sugere que o processo acelerado não é, por si só, suficiente para garantir que os PIC sejam executados mais rapidamente do que outros projetos de gás.

49 A seleção dos PIC conduz normalmente à escolha dos projetos com o maior benefício esperado, implicando a exclusão dos restantes. Este princípio não foi seguido em 20% dos casos (57 de 291 PIC nas cinco listas), em que foi inicialmente escolhido um objetivo (por exemplo, o aumento do armazenamento regional de gás)²⁵ e, depois, criada uma lista de agregados de PIC concorrentes ou potencialmente concorrentes no âmbito do objetivo em causa. Coube ao mercado decidir então qual ou quais os projetos a executar. A Comissão não explica os fundamentos da escolha de uma estratégia de agregados em relação a alguns PIC e não a outros. Apesar de se aplicarem regras de seleção complexas, uma estratégia deste tipo não produz efeitos claros (ou seja, um único PIC), mas antes vários PIC para o mesmo objetivo.

50 As cinco listas de PIC de gás incluem um total de 291 projetos (ver [figura 3](#)) que têm ou tinham um potencial impacto positivo na segurança do aprovisionamento da UE. Por exemplo, o Tribunal constatou que os 18 PIC cuja construção beneficiou de financiamento do MIE (ver [anexo I](#) e [anexo II](#)) melhoraram ou irão melhorar a

²⁴ ACER, 2023, *Consolidated report on the progress of electricity and gas Projects of Common Interest*, p. 20.

²⁵ Regulamento (UE) n.º 347/2013, anexo VII.

interligação das redes de gás dos Estados-Membros e diversificar o seu aprovisionamento de gás. Outros PIC concluídos não receberam financiamento do MIE, mas tiveram impactos positivos semelhantes, nomeadamente no contexto da recente crise de segurança do aprovisionamento. Na prática, existem menos de 291 projetos diferentes, pois alguns repetem-se em várias listas, outros nunca foram construídos e outros ainda foram fundidos para formar novos projetos. Embora exista um efeito claro de cada processo de seleção de PIC (ou seja, uma lista oficial destes projetos), a Comissão não consegue apresentar uma visão global do resultado final dos 291 PIC de gás e apenas considera como tal os 20 projetos de gás da lista atual. A sua plataforma de transparência dos PIC apenas o faz em relação aos projetos constantes da última (quinta) lista e aos anteriores projetos que a Comissão sabe terem sido concluídos ou estarem em construção. As informações sobre os resultados dos projetos estão incompletas, o que dificulta a avaliação da taxa de execução dos PIC e o valor acrescentado de um projeto ser considerado PIC.

Os progressos insuficientes em matéria de captura, utilização e armazenamento de dióxido de carbono podem dificultar a segurança do aprovisionamento a longo prazo

51 As emissões carbónicas associadas ao consumo de gás serão um elemento cada vez mais importante do panorama da segurança do aprovisionamento da UE, tendo em conta os objetivos climáticos desta (especificamente, alcançar a neutralidade carbónica até 2050). Mesmo tendo em conta a esperada diminuição significativa do consumo de gás, a União continuará a necessitar de quantidades substanciais de gás natural em 2040 nas indústrias energívoras, cujas emissões de CO₂ são inerentes aos processos industriais²⁶, e no setor da eletricidade²⁷. Por conseguinte, a implantação da captura, utilização e armazenamento de dióxido de carbono (CUAC) insere-se na definição dada pela AIE de segurança do aprovisionamento a longo prazo (ver ponto **01**), nomeadamente através do apoio a uma rede elétrica diversificada, equilibrada e com impacto neutro no clima²⁸. A Comissão apontou a CUAC como uma tecnologia de impacto zero, estratégica e de importância crítica²⁹.

²⁶ Comissão Europeia, "*Carbon capture, use and storage – Overview*".

²⁷ NTNU, 2021, *The role of natural gas in Europe towards 2050*.

²⁸ AIE, *A new era for CCUS* (consultado em 22 de fevereiro de 2024).

²⁹ Proposta de Regulamento Indústria de Impacto Zero, COM(2023) 161.

52 Numa auditoria anterior, o Tribunal constatou que, entre 2009 e 2017, nenhum dos programas da UE de apoio à CUAC foi bem-sucedido na implantação desta tecnologia e que, apesar dos elevados montantes de financiamento, nenhum dos projetos à escala comercial planeados foi concluído nem estava operacional³⁰. Até à data, existem quatro projetos comerciais de CUAC a operar na União, que têm capacidade para capturar um total de 1,5 milhões de toneladas de CO₂ por ano³¹. A Comissão propôs uma meta para a capacidade anual de armazenamento de CO₂ de 50 milhões de toneladas até 2030, mas nada propôs para a utilização. Estima-se que, até 2050, o cumprimento dos objetivos climáticos da UE exija capturar até 450 milhões de toneladas de CO₂ por ano através da CUAC³². Em comparação, em 2022, as emissões de CO₂ da União provenientes da utilização de energia foram de quase 2 400 milhões de toneladas³³. A falta de progressos em matéria de CUAC neste domínio poderá representar um risco para a segurança do aprovisionamento de gás da UE a longo prazo. A Comissão publicou uma [estratégia sobre a CUAC](#) em fevereiro de 2024.

As medidas tomadas pela UE em resposta à crise enviaram sinais fortes ao mercado, mas muitas vezes não demonstram terem cumprido os seus objetivos declarados

53 A crise desencadeada pela invasão da Ucrânia pela Rússia, juntamente com o que o Conselho qualificou de "[utilização do aprovisionamento de gás como arma por parte da Rússia](#)", testou a capacidade de resistência da UE a uma alteração súbita do equilíbrio entre a oferta e a procura. O Tribunal avaliou se as medidas tomadas pela União em resposta à crise garantiram a segurança do aprovisionamento (ver [figura 5](#)). Era de esperar que:

- o a política da UE tivesse ajudado a alcançar a redução de 15% da procura de gás;
- o a medida relativa à obrigação de armazenamento de gás tivesse sido alcançada e criado maior certeza;

³⁰ Relatório Especial 24/2018.

³¹ AIE, "[CCUS project explorer](#)".

³² SWD(2024) 63, relatório de avaliação de impacto, parte 1 [em inglês].

³³ Eurostat, "[CO2 emissions from EU territorial energy use: -2.8%](#)".

- o a determinação do preço máximo representasse um limite efetivo no preço do gás comercializado na União;
- o a Comissão conseguisse demonstrar que o mecanismo AggregateEU cumpre os seus objetivos declarados;
- o a Comissão conseguisse coordenar as ações e negociações da UE com países terceiros produtores de gás para melhorar a segurança do aprovisionamento.

Redução de 15% da procura de gás alcançada graças às ações dos Estados-Membros, aos preços elevados e a um inverno ameno

54 Em julho de 2022, a Comissão estimou que um corte total do gás da Rússia poderia provocar um déficit de 30 mil milhões de metros cúbicos no aprovisionamento da UE e o esvaziamento das instalações de armazenamento até ao final do inverno de 2022-2023, mesmo com elevadas importações de GNL³⁴. Para evitar este problema, o Regulamento (UE) 2022/1369 do Conselho introduziu uma redução voluntária da procura de, pelo menos, 15% (45 mil milhões de metros cúbicos), inicialmente aplicável ao período de agosto de 2022 a março de 2023 e posteriormente prorrogada até março de 2024.

55 Devido aos preços elevados, o consumo de gás na UE já tinha diminuído 10,4% desde o início de 2022 até agosto, altura em que foi adotada a meta de 15%³⁵. A meta fixada no Regulamento (UE) 2022/1369 deu um sinal claro ao mercado e proporcionou um quadro de ação. Segundo os PNEC atualizados apresentados por 17 Estados-Membros em 2023, as ações a curto prazo para reduzir a procura centraram-se em dois domínios principais: campanhas de informação sobre a poupança de gás e eletricidade e medidas para reduzir o aquecimento e o arrefecimento. A meta para o período de agosto de 2022 a março de 2023 foi ultrapassada, tendo-se registado uma redução global de 18% do consumo de gás na UE. A Comissão estima que 50% desta redução se deveu às famílias, 43% à indústria e 7% ao setor da produção de energia³⁶.

56 Embora as medidas tomadas pelos Estados-Membros tenham contribuído para a redução da procura, é difícil avaliar com certeza o impacto relativo das mesmas em

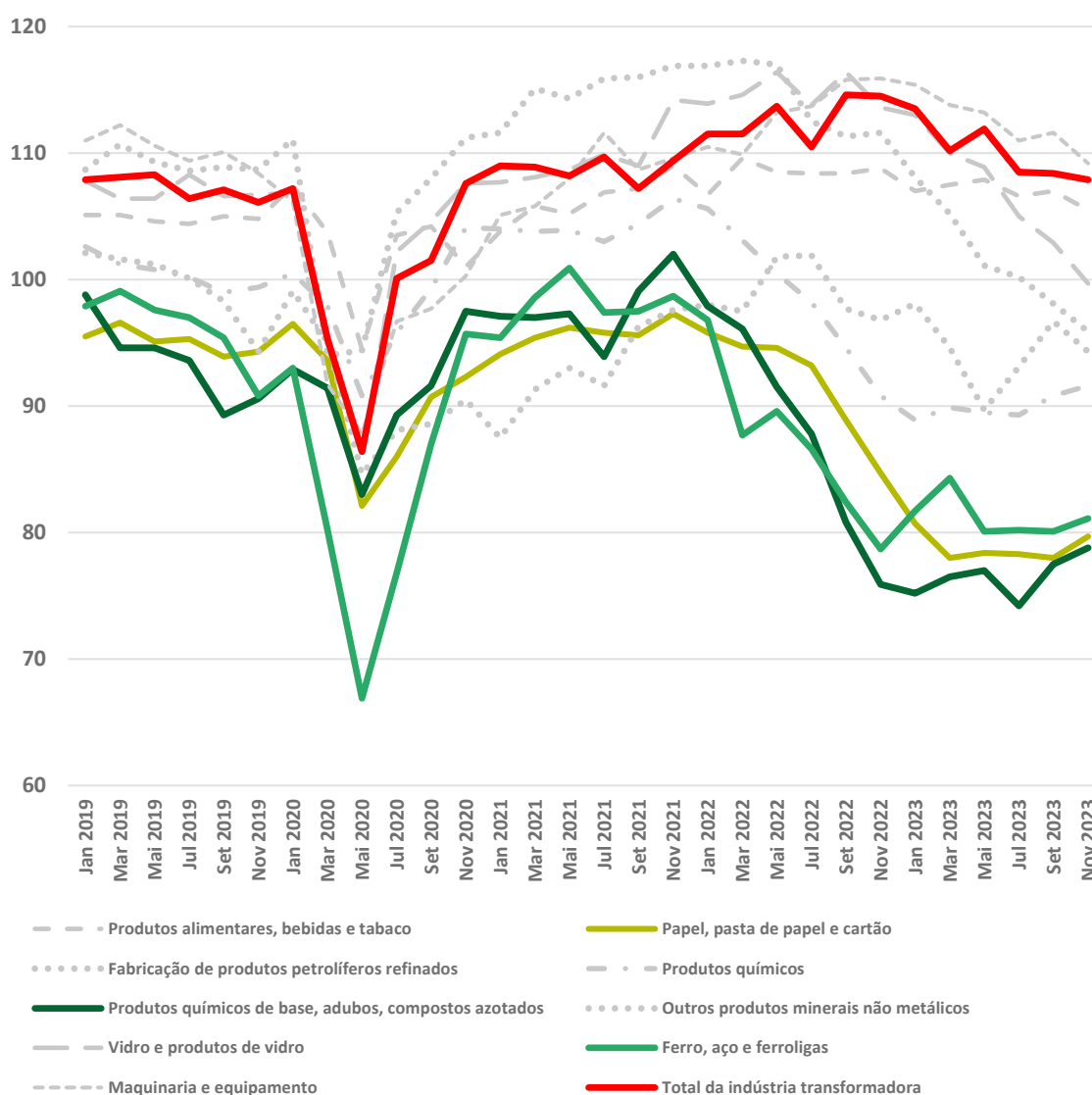
³⁴ Comunicação da Comissão intitulada "Poupar gás para garantir um inverno em segurança", COM(2022) 360.

³⁵ Eurostat, 19 de abril de 2023, "*EU gas consumption decreased by 17.7%*".

³⁶ SWD(2023) 63.

comparação com outros fatores fora do seu controlo. Por exemplo, as famílias e as empresas reagiram tanto aos preços mais elevados como às campanhas de informação para poupar gás. Por seu lado, a Comissão estima que um sexto da queda da procura no inverno de 2022-2023 se deveu a um inverno ameno, que induziu uma menor procura de gás para aquecimento. Do mesmo modo, a queda homóloga de 18% na procura da indústria registada em 2022 foi causada por vários fatores, designadamente a mudança para outro combustível, medidas de eficiência energética e a destruição da procura (isto é, cessação de produção devido aos preços elevados do gás). A redução da procura parece ter sido mais acentuada nas indústrias energívoras (por exemplo, ferro e aço, produtos químicos de base, papel e pasta de papel), em que a produção continua abaixo dos níveis anteriores à crise (ver [figura 12](#)).

Figura 12 – Produção mensal em volume, indústria transformadora na UE de janeiro de 2019 a novembro de 2023 (2015 = 100)



Fonte: gráfico por Anouk Honoré (Oxford Institute for Energy Studies), com base em dados do Eurostat.

A obrigação de enchimento das instalações de armazenamento de gás em toda a UE foi alcançada, seguindo a prática anterior e criando maior certeza

57 O armazenamento de gás fornece entre 25% e 30% do gás consumido durante os meses de inverno na UE. Desempenha um papel importante no equilíbrio da rede europeia de gás, nomeadamente cobrindo os picos de procura no inverno. Antes da crise, a Gazprom controlava cerca de 10% do armazenamento subterrâneo de gás da União³⁷. Em 2021, estas instalações de armazenamento tinham um nível de enchimento muito inferior ao dos anos anteriores e ao de outros locais de armazenamento na UE, como parte da [utilização do aprovisionamento de gás como arma por parte da Rússia](#). A ACER comunicou que, em janeiro de 2022, a maioria das entidades reguladoras nacionais do gás não se mostrou muito preocupada com os níveis de gás armazenados³⁸.

58 Em junho de 2022, a UE adotou a obrigação de enchimento das instalações de armazenamento de gás. Todas as instalações de armazenamento subterrâneo de gás na União deviam cumprir metas de enchimento de 80% até 1 de novembro de 2022 e de 90% até 1 de novembro de cada ano a partir dessa data, até 2025, com níveis de enchimento intermédios fixados para fevereiro, maio, junho e setembro. Todas estas metas têm sido alcançadas e mesmo ultrapassadas (o nível de armazenamento em novembro de 2023 foi de 99%), enviando um sinal de que a UE garantirá reservas de gás suficientes para condições inverniais médias e eliminando o risco de que se repitam episódios de utilização do aprovisionamento de gás como arma.

59 Esta medida, embora crie certeza, não é um desvio significativo em relação à prática anterior, pois reflete os níveis médios de enchimento das instalações de armazenamento na UE antes da crise (ver [figura 13](#)). O nível médio de enchimento das instalações de armazenamento ao nível da União em 1 de novembro dos cinco anos entre 2016 e 2020 foi de 91,5%³⁹. Onze Estados-Membros, representando em conjunto 56% do consumo de gás da UE, tinham obrigações nacionais de

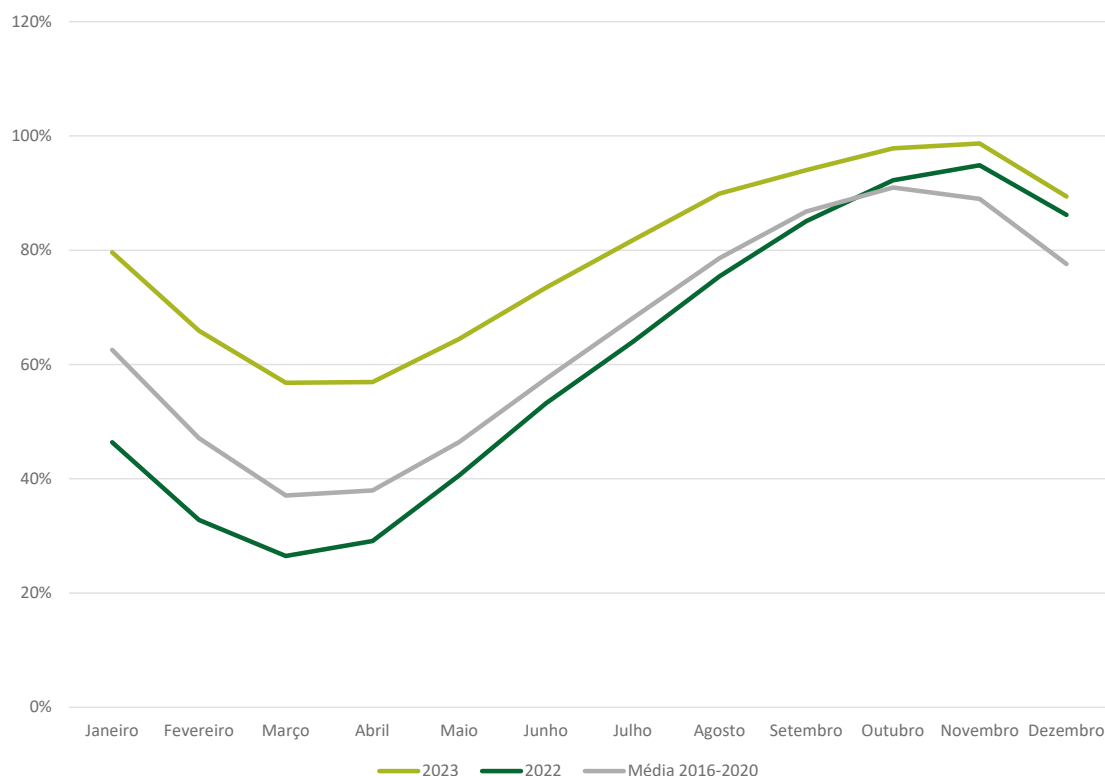
³⁷ Relatório da Comissão sobre determinados aspetos respeitantes ao armazenamento de gás, COM(2023) 182.

³⁸ ACER, 2022, [Report on Gas Storage Regulation and Indicators](#).

³⁹ Gas Infrastructure Europe, [Aggregated Gas Storage Inventory \(Data overview/Historical data\)](#).

armazenamento já antes da crise e quatro dispunham de reservas estratégicas de armazenamento de gás⁴⁰.

Figura 13 – Níveis médios de enchimento das instalações de armazenamento na UE



Fonte: TCE, com base em dados da Gas Infrastructure Europe.

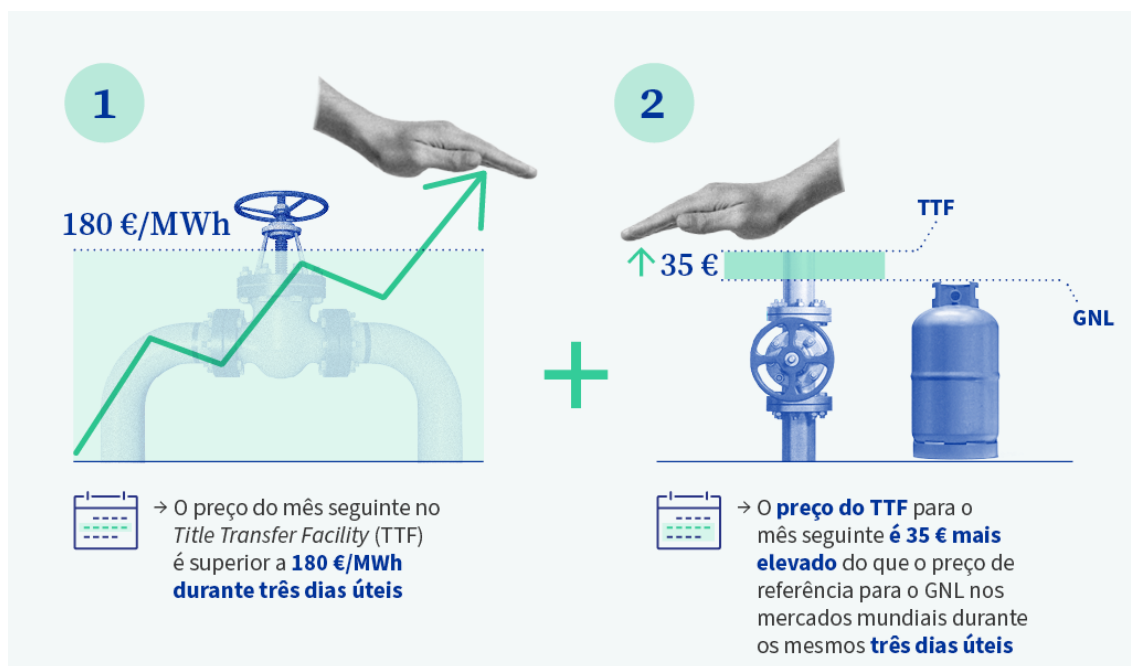
Existem riscos associados à eventual ativação do limite do preço do gás

60 O mecanismo de correção do mercado, geralmente conhecido como limite máximo do preço do gás, destina-se a corrigir o que a Comissão considera ser um mau funcionamento do mercado, como o aumento súbito dos preços do gás em agosto de 2022. É desencadeado quando o preço do mês seguinte dos contratos de futuros de gás negociados no Title Transfer Facility é superior a 180 euros/MWh e 35 euros/MWh mais elevado do que um preço de referência mundial para o GNL (ver [figura 14](#)). Nesse caso, durante um determinado período, os contratos de futuros de gás mais comumente comercializados não poderiam ser comprados e vendidos na UE acima de um limite de preço calculado nos termos do Regulamento (UE) 2022/2578. O limite é aplicável até 31 de dezembro de 2025. A Comissão argumenta que a sua existência

⁴⁰ ACER, 2022, *Report on Gas Storage Regulation and Indicators*.

"limitou os preços nos mercados de gás da UE"⁴¹ durante a crise energética, mas, não tendo sido desencadeado até à data, não é possível avaliar a sua eficácia. Não obstante, foram sinalizados alguns riscos associados à sua eventual ativação.

Figura 14 – Ativação do limite do preço do gás



Fonte: Conselho da UE.

61 O limite do preço do gás aplica-se a todos os contratos celebrados nas plataformas de comércio de gás da UE para o fornecimento de gás num prazo entre um mês e um ano. Não se aplica a outros tipos de contratos, nem a contratos celebrados fora da União. Pelo menos uma bolsa mundial estabeleceu disposições para a transferência do comércio de gás dos Países Baixos para a plataforma de negociação do Reino Unido, sem custos adicionais, se este limite for desencadeado. A Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados considera provável que a negociação de gás saia da UE quando os preços começarem a aproximar-se do limite⁴². Alertou para o facto de essa eventualidade **poder afetar o bom funcionamento dos mercados e, em última análise, a estabilidade financeira**. Num cenário de escassez significativa de gás, que provocaria um aumento súbito dos preços, a Comissão tem poder para suspender o limite.

⁴¹ COM(2023) 650 final.

⁴² Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, 2023, *Effects assessment of the impact of the market correction mechanism on financial markets*.

O mecanismo AggregateEU gerou interesse do mercado, mas não há dados suficientes para chegar a uma conclusão sobre os seus benefícios

62 Em abril de 2022, a Comissão criou a [Plataforma Energética da UE](#) para a aquisição conjunta de gás. Esta plataforma deu origem ao mecanismo AggregateEU, lançado em abril de 2023, inicialmente até dezembro de 2023. Segundo a Comissão, a finalidade do AggregateEU é proporcionar um canal alternativo para a compra e venda de gás, nomeadamente através de aquisições conjuntas, bem como um serviço de agregação da procura e novas formas de cooperação. Outros dos principais benefícios pretendidos são o aumento da transparência, o apoio às empresas de menor dimensão de países sem litoral (em relação à aquisição de GNL) e a facilitação de modelos de cooperação, como as compras em grupo através de um comprador central⁴³. Para assegurar a utilização da plataforma, os 24 Estados-Membros ligados à rede de gás da UE (Irlanda, Malta e Chipre estão isentos) tiveram de assegurar que as entidades sob a sua jurisdição participassem no processo de procura com quantidades equivalentes a 15% da meta de enchimento das instalações de armazenamento do Estado-Membro até ao final de 2023⁴⁴.

63 Na prática, o mecanismo AggregateEU é uma plataforma *online* que agrupa a procura de gás de entidades sediadas na UE ou em países pertencentes à [Comunidade da Energia](#) (indústria, operadores de mercado, etc.) segundo os Estados-Membros nos quais gostariam que o gás fosse fornecido. Além disso, convida os fornecedores a apresentarem propostas que satisfaçam essa procura. A oferta e a procura são ordenadas por preço (para que todos os compradores tenham a mesma oportunidade de comprar ao preço mais baixo para o seu ponto de entrega), sendo estabelecidas correspondências entre ambas numa base *pro rata*. A participação da Comissão termina nesse momento. Os compradores e vendedores negociam fora do âmbito da plataforma e não estão vinculados pelos preços aí oferecidos.

64 O AggregateEU parece estar a cumprir a sua finalidade de apoiar as empresas de menor dimensão, uma vez que, segundo a Comissão, dois terços das empresas que procuram comprar gás na plataforma são pequenas entidades (empresas presentes num único Estado-Membro ou retalhistas locais de gás).

65 Como pretendido, o AggregateEU proporciona, *de facto*, um canal alternativo para a compra e venda de gás. Em 2023, houve quatro rondas de estabelecimento de correspondências na plataforma, envolvendo 180 entidades que participaram no

⁴³ Comissão Europeia, "[AggregateEU – questions and answers](#)".

⁴⁴ [Regulamento \(UE\) 2022/2576 do Conselho](#).

processo de procura com 54 mil milhões de metros cúbicos de gás. Os volumes solicitados equivalem a 50% da capacidade de armazenamento de gás da UE, muito mais do que os 15% da quantidade armazenada na União que são obrigatórios pela legislação. Esta situação sugere que o AggregateEU gerou um interesse genuíno entre as entidades do setor do gás. No entanto, o Tribunal não conseguiu demonstrar o seu valor acrescentado em relação às plataformas de negociação de gás nem a falha do mercado que o AggregateEU colmata, uma vez que, quando foi lançado, a diferença de preços nos mercados de gás da União provocada pela crise já se tinha reduzido substancialmente⁴⁵.

66 Para avaliar o nível de realização dos outros benefícios que a Comissão alega terem sido concretizados pelo AggregateEU (ver ponto 62), é necessário dispor de um nível de informação sobre os contratos celebrados que não está disponível. A Comissão não tem direito de acesso aos contratos celebrados na sequência de propostas apresentadas na plataforma. Não sabe se estes foram bilaterais ou realizados através de consórcios de aquisição conjunta, nem se os preços pagos eram inferiores aos oferecidos nas principais plataformas de comércio de gás da União. A Comissão está ciente deste facto e afirmou que o mecanismo só concretizará todos os seus benefícios se a Comissão e os Estados-Membros "assegurarem a transparência, para a Plataforma Energética da UE, das aquisições de fornecimento de gás previstas e celebradas em toda a União, a fim de avaliar se os objetivos de segurança do aprovisionamento e de solidariedade energética são cumpridos"⁴⁶.

Os contactos internacionais transmitiram mensagens fortes, mas há pouca margem para concretizar as intenções declaradas pela Comissão

67 Além de apoiar a aquisição conjunta de gás, a Plataforma Energética da UE visa, a montante, coordenar as ações e negociações da União com os fornecedores externos, de forma a evitar que os Estados-Membros entrem em concorrência entre si, tirando simultaneamente partido do peso político e de mercado da UE para conseguir melhores condições para todos os consumidores da União⁴⁷. Para o efeito, a Comissão teve vários contactos com os países produtores de gás e tem o direito de examinar os acordos intergovernamentais no domínio da energia celebrados entre

⁴⁵ ACER, junho de 2023, *Key developments in EU gas wholesale markets – 2023 Market Monitoring Report*.

⁴⁶ Comunicação da Comissão intitulada "Emergência energética – preparar, adquirir e proteger a UE em conjunto", COM(2022) 553 final.

⁴⁷ Comissão Europeia, "*EU Energy Platform*" (consultado em 21 de setembro de 2023).

Estados-Membros e países terceiros. O Tribunal constatou que, em ambos os casos, a Comissão não dispõe dos instrumentos e competências jurídicas para concretizar as suas intenções declaradas.

68 Em resposta à crise, a Comissão estabeleceu contactos que tiraram proveito das suas numerosas relações bilaterais de longa data com países terceiros produtores de gás. Estes contactos visavam enviar uma mensagem forte de que a UE tomaria medidas para diversificar o aprovisionamento de gás, aumentando assim a segurança do seu aprovisionamento. A União assinou declarações conjuntas não vinculativas com os Estados Unidos, a Noruega e o Canadá, bem como memorandos de entendimento com o Egito/Israel e o Azerbaijão. Porém, apesar das medidas da Comissão, dada a natureza destes documentos e as suas competências restritas em assuntos internacionais, é muito pouco provável serem produzidas realizações concretas que melhorem a segurança do aprovisionamento de gás da UE. Alguns dos compromissos assumidos nestes documentos, como a intenção de desenvolver instrumentos para estabilizar os mercados da energia em conjunto com a Noruega ou a criação de um grupo de trabalho UE-Canadá sobre GNL, não tiveram condições para apresentar os resultados esperados.

69 Os Estados-Membros contactam bilateralmente os países terceiros produtores de gás. Em certos casos, definidos na [Decisão \(UE\) 2017/684 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), devem notificar a Comissão de quaisquer acordos intergovernamentais no domínio da energia daí resultantes. A decisão introduziu o requisito de uma avaliação dos acordos relativos ao gás e ao petróleo pela Comissão, a realizar *ex ante* (antes da assinatura), para ajudar a garantir que são compatíveis com o direito da UE. Segundo um instituto que acompanha os acordos intergovernamentais no domínio da energia, desde o início da crise, [foram celebrados muitíssimos acordos de diferentes tipos entre Estados-Membros e países terceiros](#), nenhum dos quais notificado à Comissão. Uma vez que estes acordos não são públicos, é difícil para a Comissão saber que tipo de acordos os Estados-Membros celebram com países terceiros e, por conseguinte, se lhe devem ou não ser notificados como acordos intergovernamentais no domínio da energia, como definidos na Decisão (UE) 2017/684.

Conclusões e recomendações

70 Globalmente, o Tribunal conclui que o quadro da UE deu resposta a todos os aspetos da segurança do aprovisionamento de gás natural (embora de forma desigual), mas muitas vezes não é possível demonstrar que os objetivos da resposta à crise foram concretizados. A arquitetura da União para a segurança do aprovisionamento incentivou a cooperação entre os Estados-Membros, mas não consegue concretizar algumas das suas principais realizações, e a UE ainda está a desenvolver o quadro relativo à acessibilidade dos preços. A União adotou várias medidas a curto prazo em resposta à utilização do aprovisionamento de gás como arma por parte da Rússia, enviando sinais fortes ao mercado de que os Estados-Membros trabalhariam em conjunto para superar este desafio. Contudo, os benefícios destas medidas nem sempre foram claros, e a UE enfrenta um novo panorama de segurança do aprovisionamento, com maior dependência do GNL e a necessidade de descarbonizar o consumo de gás.

71 Algumas políticas e medidas da UE tiveram um impacto positivo na segurança do aprovisionamento de gás da União, nomeadamente exigindo ou financiando infraestruturas de ligação entre as redes dos Estados-Membros, permitindo fluxos bidirecionais (de oeste para leste e de leste para oeste) e apoiando a diversificação do aprovisionamento. A política da UE nesta matéria tem sido muito mais explícita nos seus objetivos relativos à disponibilidade do que nos relativos à acessibilidade dos preços. A crise obrigou a que o quadro da União para a segurança do aprovisionamento de gás atribuísse maior peso à acessibilidade dos preços, e os Estados-Membros também tomaram várias medidas para dar resposta a esta questão. A UE está agora a desenvolver um quadro estratégico relativo à acessibilidade dos preços do gás, mas este ainda não responde suficientemente à necessidade de a União ter em consideração e analisar expressamente os fatores e desafios da acessibilidade dos preços (ver pontos [19](#) a [26](#)).

Recomendação 1 – Concluir o quadro da UE relativo à acessibilidade dos preços do gás

A Comissão deve ter mais em consideração a questão da acessibilidade dos preços na segurança do aprovisionamento de gás. Para o efeito, deve:

- a) garantir a realização, ao nível da UE, de uma avaliação da acessibilidade das principais realizações da União;
- b) quando da revisão do Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás, avaliar a viabilidade de incluir uma consideração relativa ao risco de acessibilidade dos preços nas avaliações nacionais dos riscos;
- c) avaliar a exequibilidade de atualizar os requisitos de comunicação de informações pelos Estados-Membros, para que estas incluam, além da pobreza energética, informações sobre a acessibilidade dos preços (por exemplo, nos PNEC).

Prazo de execução: 2025

72 O quadro da UE para a comunicação de informações sobre a segurança do aprovisionamento de gás por parte dos Estados-Membros e dos grupos regionais de Estados-Membros proporciona uma base para que sejam sistematicamente tidos em consideração os múltiplos riscos, as medidas preventivas a tomar para os evitar e as medidas de emergência caso esses riscos se concretizem. Porém, 18 Estados-Membros não concluíram o processo de comunicação de informações nos planos preventivos e nos planos de emergência e dois não enviaram quaisquer informações na ronda de comunicação de 2019, o que aponta para a falta de eficiência e o valor acrescentado questionável deste processo. Embora os grupos de risco regionais promovam a cooperação, o Tribunal constatou que não estão a produzir os resultados esperados devido, por exemplo, a sobreposições entre grupos. Alguns tornaram-se obsoletos na sequência dos novos fluxos de gás em resposta ao corte do gás proveniente da Rússia. Esta situação demonstra que, apesar de o quadro para a comunicação de informações sobre a segurança do aprovisionamento incentivar a cooperação entre os Estados-Membros, faltam valor acrescentado e eficiência em alguns aspetos fundamentais relacionados com a intenção declarada de apoiar os mecanismos nacionais e regionais no domínio da segurança do aprovisionamento de gás. A maioria dos Estados-Membros é a favor da revisão da arquitetura das obrigações nacionais e regionais de comunicação de informações sobre a segurança do aprovisionamento de gás. É de acrescentar ainda o desafio pendente da conclusão dos acordos de solidariedade, tanto a nível bilateral como através de um mecanismo à escala da UE (ver pontos [27](#) a [44](#)).

Recomendação 2 – Otimizar o processo de comunicação de informações sobre a segurança do aprovisionamento de gás pelos Estados-Membros

A fim de assegurar que as questões mais importantes relativas à segurança do aprovisionamento de gás são sinalizadas e tratadas de forma coerente, tanto a nível nacional como regional, a Comissão deve:

- a) quando da revisão do Regulamento Segurança do Aprovisionamento de Gás, avaliar a viabilidade de simplificar os requisitos a respeitar pelos Estados-Membros quanto à comunicação de informações nesta matéria e agilizar o processo de elaboração e apresentação das principais realizações (avaliações de risco nacionais e comuns, planos preventivos de ação e planos de emergência);
- b) ajudar os Estados-Membros na produção de realizações completas e apresentadas dentro dos prazos, nomeadamente tirando proveito de ferramentas digitais para a comunicação de informações e a análise.

Prazo de execução: 2025

Recomendação 3 – Rever a estrutura da cooperação regional

A Comissão deve rever a atual estrutura de cooperação regional. Para o efeito, deve:

- a) adaptar a configuração às novas circunstâncias (aumento do peso do GNL, redução da importância de certos corredores de aprovisionamento através de gasodutos);
- b) reduzir as sobreposições entre os grupos de risco e clarificar as funções e responsabilidades dentro dos mesmos.

Prazo de execução: 2025

73 O procedimento de seleção dos projetos de interesse comum (PIC) é complexo: é composto por três fases, cada uma com a sua própria metodologia, muitas etapas e múltiplas partes interessadas. Este processo conduziu normalmente à concessão do estatuto de PIC a um projeto por proporcionar os maiores benefícios esperados. Em 20% dos casos, tal não aconteceu, uma vez que foi criada uma lista de agregados de PIC concorrentes ou potencialmente concorrentes no âmbito de um determinado objetivo, cabendo ao mercado decidir então quais financiar. A segurança do aprovisionamento foi devidamente tida em conta na seleção dos PIC, mas a Comissão

não consegue apresentar uma visão global do resultado final dos 291 PIC de gás. As informações sobre os resultados dos projetos estão incompletas, o que dificulta a avaliação da taxa de execução dos PIC e o valor acrescentado de um projeto ser considerado PIC. Não haverá novos PIC de gás (com duas exceções relativas às ligações de Malta e Chipre à rede da UE), mas o mesmo processo está a ser aplicado aos PIC de hidrogénio, pelo que se poderão verificar as mesmas falhas. No contexto dos objetivos climáticos da UE (nomeadamente alcançar a neutralidade carbónica) e da necessidade continuada de gás natural no futuro, o Tribunal constatou que os progressos insuficientes em matéria de captura, utilização e armazenamento de dióxido de carbono podem constituir um desafio para a segurança do aprovisionamento de gás a longo prazo (ver pontos 45 a 52).

Recomendação 4 – Melhorar a transparência da execução dos PIC

Após consulta dos Estados-Membros, da REORT-G e dos promotores, a Comissão deve melhorar a transparência e a clareza dos dados sobre os efeitos produzidos pelos PIC de modo a incluir informações sobre os custos, os projetos anteriores e os que foram fundidos. Poderá fazê-lo na plataforma de transparência dos PIC, no sítio Web europa.eu, e deve aplicá-lo a todas as futuras listas de PIC.

Prazo de execução: 2025

74 Entre 2022 e 2023, a UE deu início a muitas medidas de emergência, principalmente ao abrigo do artigo 122º do TFUE, enviando sinais fortes ao mercado de que os Estados-Membros trabalhariam em conjunto para responder ao desafio da utilização do gás como arma por parte da Rússia e garantir a segurança do aprovisionamento. Nem sempre é possível determinar o impacto destas medidas em relação às intenções declaradas, devido a outros fatores que influenciam os efeitos ou à falta de provas. A redução de 15% da procura (em relação a uma média de 5 anos) foi alcançada e contribuiu para proporcionar de novo certeza ao mercado, embora a procura já estivesse a diminuir antes da adoção desta meta devido aos preços elevados. Ao avaliar a eficácia desta medida, é difícil determinar o impacto relativo das medidas tomadas pelos Estados-Membros em comparação com outros fatores fora do seu controlo, como os preços elevados do gás, a destruição da procura ou as condições meteorológicas amenas (ver pontos 54 a 56).

75 A UE também instituiu o enchimento obrigatório das instalações de armazenamento de gás, primeiro a uma taxa de 80% até novembro de 2022 e, em seguida, de 90% até novembro de cada ano, até 2025. A concretização destas metas proporcionou certeza ao mercado, bem como garantias sobre a segurança do aprovisionamento num período de crise. Todavia, não é uma alteração significativa em relação à prática anterior, pois reflete os níveis médios de enchimento das instalações de armazenamento na UE antes da crise (ver pontos [57](#) a [59](#)).

76 A UE adotou medidas para limitar os preços grossistas do gás a um máximo calculado nos termos do Regulamento (UE) 2022/2578 em certos tipos de contratos, num esforço para atenuar o que considerava serem excessos do mercado. Os preços do gás têm-se situado muito abaixo deste valor, pelo que não é possível avaliar a eficácia do limite imposto, uma vez que não foi desencadeado até à data. O Tribunal constatou que existem riscos associados à eventual ativação do limite do preço. A Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados alertou para a possibilidade de a negociação de gás sair da UE caso os preços se aproximem do limite e os riscos que essa situação acarretaria para o bom funcionamento do mercado. Num cenário de escassez significativa de gás, que provocaria um aumento súbito dos preços, a Comissão tem poder para suspender o limite (ver pontos [60](#) a [61](#)).

77 O mecanismo AggregateEU, a ferramenta de estabelecimento de correspondências entre compradores e vendedores de gás criada pela Comissão, proporciona um canal alternativo para a compra e venda de gás e atraiu o interesse de entidades de menor dimensão que a Comissão pretende ajudar. No entanto, o Tribunal não conseguiu demonstrar o seu valor acrescentado em relação às plataformas de negociação existentes nem encontrou uma falha do mercado que o AggregateEU colmatasse. Acresce que a Comissão não consegue demonstrar a realização das restantes intenções que declarou, uma vez que não pode obter informações sobre os contratos realmente acordados na sequência de propostas recebidas através da plataforma. Por último, o Tribunal constatou que a Comissão não está em condições de levar a cabo os seus esforços para, a montante, coordenar as ações e negociações da UE com os fornecedores externos, uma vez que não dispõe dos instrumentos e competências jurídicas para o fazer (pontos [62](#) a [69](#)).

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 15 de maio de 2024.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Financiamento do MIE para a construção de projetos de interesse comum

Designação da proposta	Lista de PIC	Estado-Membro	Financiamento do MIE (em milhões de euros)
Geminação do sistema terrestre do sudoeste da Escócia entre Cluden e Brighthouse Bay (Reino Unido)	1	Reino Unido	34,8
Construção do gasoduto de transporte de gás Klaipėda-Kuršėnai	1	LT	28,6
Construção da interligação de gás Polónia-Lituânia, incluindo as infraestruturas de apoio	1	PL, LT	295,4
Interligação Polónia-República Checa [atualmente conhecida por Stork II] entre Libhošť-Hat (República Checa-Polónia) e Kędzierzyn (Polónia)	1	PL, CZ	62,7
Inversão de fluxo no gasoduto transeuropeu de gás natural – Obras	1	DE	8,7
Desenvolvimento no território romeno do sistema nacional de transporte de gás no sentido Bulgária-Roménia-Hungria-Áustria – obras de execução da fase 1	1	RO	179,3
Obras no gasoduto Balticconnector	2	FI, EE	187,5
Melhoria da interligação de gás Estónia-Letónia	2	EE	18,6
Obras de construção da interligação de gás Polónia-Eslováquia	2	SK, PL	134,6
Construção do terminal de GNL de Krk	2	HR	82,5
Condução de evacuação de GNL Omišalj-Zlobin-Bosiljevo-Sisak-Kozarac-Slobodnica – Obras da fase I	2	HR	16,4
Eliminação dos estrangulamentos internos para pôr termo ao isolamento e permitir a transmissão de gás natural a partir do Mediterrâneo Oriental (CyprusGas2EU)	2	CY	101,3
Obras de construção relativas à reabilitação, modernização e expansão do sistema de transporte da Bulgária – Fase 2	3	BG	27,1
Reforço da instalação de armazenamento subterrâneo de gás de Inčukalna	3	LV	44

Designação da proposta	Lista de PIC	Estado-Membro	Financiamento do MIE (em milhões de euros)
Obras de construção relativas ao agregado de PIC de infraestruturas (8.3)	3	PL, DK	214,9
Obras de construção relativas à melhoria da interligação entre a Letónia e a Lituânia	3	LV, LT	4,8
Interligação de gás Bulgária-Sérvia – Obras de construção	4	BG	44,5
Expansão da capacidade de armazenamento subterrâneo de gás em Chiren (Bulgária) – Obras de construção	4	BG	77,9
Aumento da capacidade de retirada diária – Instalações de armazenamento subterrâneo de gás de Bilciurești	5	RO	38

Anexo II – Mapa dos PIC de gás cuja construção recebeu financiamento do MIE



Fonte: Comissão Europeia.

Siglas, acrónimos e símbolos

AIE: Agência Internacional de Energia

CUAC: captura, utilização e armazenamento de dióxido de carbono

GNL: gás natural liquefeito

MIE: Mecanismo Interligar a Europa

MWh: megawatt-hora

PIC: projeto de interesse comum

PNEC: plano nacional em matéria de energia e clima

REORT-G: Rede Europeia dos Operadores das Redes de Transporte de Gás

RTE-E: redes transeuropeias de energia

Glossário

Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia: agência da UE que colabora de perto com os reguladores da energia dos Estados-Membros para apoiar o funcionamento eficaz do mercado interno da eletricidade e do gás natural.

Análise custo-benefício: comparação entre os custos estimados de medidas propostas e os benefícios que se espera obter.

Destruição da procura: diminuição a longo prazo da procura de gás ou de outras matérias-primas em resposta a preços elevados persistentes ou a restrições da oferta.

Gás natural liquefeito: gás natural convertido no estado líquido para armazenamento ou transporte.

Mecanismo Interligar a Europa: instrumento da UE que concede apoio financeiro à criação de infraestruturas sustentáveis e interligadas nos setores da energia, dos transportes e das tecnologias da informação e da comunicação.

Operador da rede de transporte: organismo responsável pelo transporte de energia a nível nacional ou regional.

Projeto de interesse comum: projeto de infraestruturas transfronteiriças entre dois ou mais Estados-Membros no contexto de uma rede transeuropeia.

Rede Europeia dos Operadores das Redes de Transporte de Gás: associação que promove a cooperação entre os operadores das redes de transporte de gás nos Estados-Membros da UE e noutros países ligados à rede europeia de gás.

Segurança do aprovisionamento: disponibilidade ininterrupta de um recurso a um preço acessível.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-09>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-09>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE João Leão, com a colaboração de Paula Betencourt, chefe de gabinete; Florence Fornaroli, responsável principal; Nicholas Edwards, responsável de tarefa; Greta Kapustaitė, Lorenzo Pirelli, Michał Szwed e Jonas Kathage, auditores. Agata Sylwestrzak, Paola Magnanelli e Janina Schmidt Máximo prestaram assistência linguística. Giuliana Lucchese prestou assistência gráfica.



Da esquerda para a direita: Giuliana Lucchese, Michał Szwed, Paola Magnanelli, Nicholas Edwards, João Leão, Paula Betencourt, Florence Fornaroli, Greta Kapustaitė e Lorenzo Pirelli.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Ícones da figura 8: concebidos com recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-2242-0	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/668487	QJ-AB-24-010-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2263-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/166985	QJ-AB-24-010-PT-N

A Agência Internacional de Energia define a segurança energética como a disponibilidade ininterrupta de fontes de energia a um preço acessível. A invasão da Ucrânia pela Rússia provocou uma crise de aprovisionamento do gás e de acessibilidade dos preços na UE. Esta crise pôs à prova o quadro da União para a segurança desse aprovisionamento e levou à adoção de várias medidas temporárias nesta matéria ao nível da UE. Esta diversificou a origem do gás, reduzindo o proveniente dos gasodutos russos para passar a utilizar mais gás natural liquefeito. O Tribunal constatou que o quadro da União assegurou o aprovisionamento de gás de forma desigual e que muitas vezes não é possível demonstrar que os objetivos da resposta à crise foram concretizados. Com base nas suas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- conclua o quadro da UE relativo à acessibilidade dos preços do gás;
- otimize o processo de comunicação de informações sobre a segurança do aprovisionamento de gás pelos Estados-Membros e reveja a estrutura da cooperação regional;
- melhore a transparência da execução dos projetos de interesse comum.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact

Sítio Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors