Provedor de Justiça Europeu

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. *As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa* política linguística e de tradução [Link].

Decisão no processo 1991/2019/KR sobre a ação da Comissão Europeia relativa à avaliação da sustentabilidade dos projetos de gás constantes da atual lista de projetos de interesse comum

Decisão
Caso 1991/2019/KR - **Aberto em** 10/02/2020 - **Decisão de** 17/11/2020 - **Instituição em causa** Comissão Europeia (Não se justificam inquéritos adicionais) |

O processo dizia respeito à inclusão de projetos de gás na lista de projetos de interesse comum (PIC) da UE de 2019, que são projetos transfronteiriços de infraestruturas energéticas que devem contribuir para a consecução dos objetivos da política energética e climática da UE. O autor da denúncia receava que a sustentabilidade dos projetos de gás constantes dessa lista de PIC não tivesse sido avaliada de forma satisfatória, como é necessário.

A Comissão já tinha reconhecido que a avaliação da sustentabilidade dos projetos de gás candidatos tinha sido insuficiente devido à falta de dados e a metodologias inadequadas. No decurso do inquérito, a Comissão informou o Provedor de Justiça de que está a atualizar o critério utilizado para avaliar a sustentabilidade dos projetos candidatos à inclusão na próxima lista de PIC, que elaborará em 2021.

Espera-se, nomeadamente, que esta atualização tenha em conta o balanço das emissões de CO2 e do metano, bem como os impactos na eficiência, na avaliação dos projetos. Espera-se que o indicador reflita o impacto esperado da infraestrutura na intensidade global de gases com efeito de estufa da produção de energia num determinado Estado-Membro da UE e as emissões relacionadas com o funcionamento da própria infraestrutura.

O Provedor de Justiça congratula-se com o facto de a Comissão assegurar que esta atualização está em vigor antes de ser tomada a decisão sobre a próxima lista de PIC. A data de adoção da próxima lista de PIC está prevista para o último trimestre de 2021.

Tendo em conta os objetivos da UE em matéria de alterações climáticas e sustentabilidade, é

lamentável que os projetos de gás tenham sido incluídos em anteriores listas de PIC, sem que a sua sustentabilidade tenha sido devidamente avaliada. Isto significava que não era possível classificá-los para identificar os mais sustentáveis. No entanto, a Comissão está a tomar as medidas necessárias, pelo que, neste momento, não se justificam mais inquéritos ao Provedor de Justiça.

Antecedentes da denúncia

1. Os projetos de interesse comum (PIC) são projetos de infraestruturas transfronteiriças fundamentais que ligam os sistemas energéticos dos países da UE, com vista a ajudar a UE a alcançar os seus objetivos em matéria de política energética e de clima. De dois em dois anos, desde 2013, a Comissão Europeia elaborou uma lista de projetos de interesse comum (lista PIC). Os projetos incluídos nesta lista podem beneficiar de procedimentos acelerados de planeamento e licenciamento e podem ser elegíveis para financiamento da UE ao abrigo do Mecanismo Interligar a Europa [1] .

2. O Regulamento RTE-E [2] estabelece um quadro para a identificação, o planeamento e a execução dos projetos de interesse comum. Identifica nove corredores geográficos estratégicos de infraestruturas energéticas prioritárias nos domínios da eletricidade, do gás e do petróleo.

3. O queixoso trabalha para uma ONG ambiental. Entre 19 e 28 de outubro de 2019, o autor da denúncia e a Comissão trocaram uma série de mensagens de correio eletrónico sobre a inclusão de projetos de combustíveis fósseis na quarta lista de PIC (a lista mais recente). O autor da denúncia mostrou-se preocupado com a sustentabilidade de um determinado projeto de gás e com a forma como este tinha sido avaliado antes de a Comissão decidir incluir o projeto na lista de PIC.

4. Neste intercâmbio, a Comissão remeteu para um parecer da Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER), que manifestou preocupações quanto à forma como a sustentabilidade dos projetos de gás é avaliada no contexto da elaboração da lista de PIC e o que isso significa para a viabilidade a longo prazo desses projetos [3] .

5. A Comissão indicou ao autor da denúncia que está a trabalhar na melhoria dos instrumentos e procedimentos analíticos para avaliar a sustentabilidade dos projetos de gás no âmbito da análise de projetos candidatos a futuras listas de PIC.

6. No entanto, o autor da denúncia reiterou as suas preocupações quanto ao facto de a quarta lista de PIC conter projetos que não tinham sido avaliados de forma significativa em termos de impacto no clima ou na sustentabilidade. Insatisfeito com a resposta da Comissão, o queixoso recorreu ao Provedor de Justiça em 29 de outubro de 2019.

O inquérito

7. O Provedor de Justiça abriu um inquérito para examinar se e de que forma a Comissão procurou garantir que a sustentabilidade dos projetos de gás fosse avaliada antes de serem incluídos na lista de PIC [4] .

8. No decurso do inquérito, o Provedor de Justiça enviou perguntas pormenorizadas à Comissão [5] e recebeu a sua resposta [6], sobre as quais o queixoso se pronunciou [7] .

9. Em 22 de setembro de 2020, a equipa de inquérito da Provedora de Justiça solicitou à Comissão uma atualização do novo critério de sustentabilidade anunciado para meados de 2020, bem como um estudo conexo. A Comissão apresentou a atualização em 27 de outubro de 2020.

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

Avaliações anteriores da sustentabilidade dos projetos de interesse comum

10. A Comissão afirmou que, antes da quarta lista de PIC, a sustentabilidade dos projetos de gás candidatos foi avaliada de formas diferentes. No entanto, a falta de dados uniformemente disponíveis, coerentes e exatos impediu uma avaliação totalmente satisfatória e coerente. Um dos objetivos da quarta lista de PCI era corrigir esta situação. Como tal, a Rede Europeia dos Operadores das Redes de Transporte de Gás (REORT) **[8]** foi incumbida de incluir uma avaliação da sustentabilidade na sua análise custo/benefício. Tal destinava-se a assegurar a avaliação uniforme e a coerência necessárias para a sustentabilidade, a utilizar na classificação dos projetos de gás candidatos. Pela primeira vez, procurou-se quantificar os benefícios de sustentabilidade sob a forma de redução das emissões de CO2.

11. A Comissão afirmou que a abordagem proposta pela REORT-G se baseava no pressuposto de que *todos os* projetos de gás apresentariam automaticamente *apenas* benefícios positivos para a atenuação das emissões de CO2, devido à mudança de combustível do carvão para o gás e a uma parte significativa do gás renovável [9] . Os impactos negativos, como eventuais aumentos dos gases com efeito de estufa, não foram tidos em conta. Uma vez que não foi realizada uma análise pormenorizada das diferentes situações em cada país, os benefícios de sustentabilidade específicos de projetos reais continuariam a ser invisíveis e não quantificáveis. Por conseguinte, esta abordagem não permitiu estabelecer qualquer distinção entre projetos que trazem verdadeiramente benefícios em matéria de sustentabilidade e projetos que não o fazem e que podem mesmo aumentar as emissões de gases com efeito de estufa. A Comissão indicou ter percebido as falhas na avaliação da sustentabilidade dos projetos de gás candidatos quando a metodologia de avaliação da quarta lista de PIC foi desenvolvida e aplicada na primavera de 2019.

12. Em setembro de 2019, a ACER referiu publicamente a lacuna na metodologia de avaliação.

Observou que a abordagem adotada no processo de seleção dos PIC, nomeadamente a de não utilizar a avaliação de sustentabilidade fornecida pela REORT-G e de não sugerir qualquer alternativa, conduz a lacunas significativas na avaliação dos méritos ou desvantagens importantes dos projetos. Segundo a ACER, a ausência de uma avaliação sólida do contributo dos projetos para a sustentabilidade gera grandes incertezas e dúvidas quanto à viabilidade (ou mesmo à necessidade) dos projetos a longo prazo.

13. A Comissão observou que a avaliação da sustentabilidade não constituía uma base para a atribuição do estatuto de PIC a estes projetos de gás. Afirmou que todos os projetos de gás constantes das listas de *PIC «até à data apresentaram contribuições para o resto dos critérios [..] com base nos quais foram escolhidos como projetos de interesse comum* » [10] .

14. O autor da denúncia discordou da conclusão da Comissão de que a sustentabilidade dos projetos de gás constantes da lista PIC tinha sido avaliada de forma adequada. Alegou que o parecer da ACER indicava que a avaliação era incorreta e que, por conseguinte, não podia ser plenamente conforme com o direito da UE. O autor da denúncia continuou a considerar que a Comissão deveria reavaliar todos os projetos de combustíveis fósseis constantes da atual lista de PIC.

Futuras avaliações da sustentabilidade dos projetos de interesse comum

15. A Comissão declarou que estava a ser desenvolvido um critério de sustentabilidade atualizado e que deveria estar pronto para avaliar os projetos candidatos à quinta lista de PIC [11] . Para o efeito, a Comissão encomendou um estudo para determinar a recolha de dados pertinentes e fornecer metodologias analíticas para analisar a sustentabilidade dos projetos candidatos à lista de PIC. Este estudo foi publicado. [12]

16. Com base nos resultados do estudo, a Comissão indicou que tornará o critério de sustentabilidade operacional. O estudo inclui uma série de recomendações que a Comissão está a trabalhar com a REORT-G para incluir. Além disso, será desenvolvida uma metodologia nos grupos regionais para incluir o critério de sustentabilidade no processo de seleção dos futuros projetos de interesse comum [13] . A Comissão indicou igualmente que se baseia no Pacto Ecológico Europeu [14] e na transição para a descarbonização para uma nova definição de como avaliar a sustentabilidade dos projetos [15] .

17. O critério de sustentabilidade atualizado deve assegurar que o nível de emissões de CO2 e de metano, bem como os impactos na eficiência, são tidos em conta na avaliação dos projetos. Em especial, tal deverá ter em conta o impacto esperado da infraestrutura proposta na intensidade global de gases com efeito de estufa da produção de energia num determinado Estado-Membro da UE e as emissões relacionadas com o funcionamento da própria infraestrutura.

18. Por último, a Comissão indicou que a sua Direção-Geral da Energia começou a realizar investigação sobre as emissões de metano em 2019. O estudo final está previsto para 2020 e analisa o aspeto climático da «cadeia de valor do gás», ou seja, a totalidade da exploração e

produção de gás; tratamento e liquefação, transporte e distribuição [16] A estratégia da UE para reduzir as emissões de metano mineral também se aproxima.

Avaliação do Provedor de Justiça

19. Tanto a Comissão como o autor da denúncia concordam que as avaliações de sustentabilidade dos projetos de gás candidatos foram insuficientes. Consequentemente, a sustentabilidade dos projetos de gás incluídos na quarta lista de PIC (e listas anteriores) não foi suficientemente tida em conta.

20. A Provedora de Justiça observa que os objetivos da UE em matéria de metas em matéria de alterações climáticas e de sustentabilidade ganharam urgência com a crescente sensibilização para a aceleração da crise climática. Neste contexto, o Provedor de Justiça considera lamentável que a Comissão não tenha tentado, numa fase precoce, melhorar os dados disponíveis e as metodologias analíticas aplicadas, de modo a que fosse possível uma classificação dos projetos de interesse comum no setor do gás com base na sua sustentabilidade.

21. O Provedor de Justiça observa que a Comissão está a trabalhar na melhoria da metodologia de avaliação da sustentabilidade dos projetos de gás candidatos, com vista a ter em conta as emissões de gases com efeito de estufa (CO 2 e metano) dos projetos, bem como os potenciais impactos na eficiência.

22. O Regulamento RTE-E [17] exige que um projeto de gás candidato contribua significativamente para, pelo menos, um dos quatro critérios alternativos acima enumerados (a sustentabilidade é um). O inquérito do Provedor de Justiça permitiu concluir que nenhum dos projetos de gás candidatos foi selecionado com base na expectativa de que daria um contributo significativo em termos de sustentabilidade. Como tal, a seleção dos PIC, que ocorreu com base noutros critérios, parece ter ocorrido em conformidade com as regras aplicáveis.

23. O Regulamento RTE-E enumera indicadores [18] que devem ser tidos em conta na avaliação dos projetos de gás, afirmando que a sustentabilidade « *deve ser medida como o contributo de um projeto para reduzir as emissões, apoiar o apoio à produção de eletricidade a partir de fontes renováveis ou ao transporte de eletricidade para o gás e biogás, tendo em conta as alterações previstas nas condições climáticas* ».

24. A Provedora de Justiça observa que, para futuros projetos de interesse comum, a avaliação da sustentabilidade terá em conta o nível de emissões de gases com efeito de estufa e os impactos na eficiência, bem como o impacto na intensidade global de gases com efeito de estufa da produção de energia nos Estados-Membros da UE e as emissões relacionadas com o funcionamento da própria infraestrutura.

25. Dado que a Comissão está agora a tomar as medidas necessárias, o Provedor de Justiça conclui que não se justificam mais inquéritos. As medidas previstas pela Comissão devem

colmatar as lacunas na avaliação da sustentabilidade dos projetos de interesse comum no domínio do gás candidato. Tal implica, em especial, a atualização do critério de sustentabilidade, de modo a ter em conta os impactos das emissões de gases com efeito de estufa e da eficiência, bem como o impacto na intensidade global de gases com efeito de estufa da produção de energia nos Estados-Membros da UE e as emissões relacionadas com o funcionamento da própria infraestrutura proposta. Este critério atualizado deve estar em vigor antes da avaliação dos projetos de gás candidatos à quinta lista de PIC, que deverá ser adotada no último trimestre de 2021.

26. Por último, a Provedora de Justiça toma nota do compromisso da Comissão para com a sustentabilidade no contexto do Pacto Ecológico Europeu, bem como da iniciativa tomada pela Comissão no contexto do objetivo de tornar a UE neutra do ponto de vista climático até 2050. O público espera, sem dúvida, que tal se reflita nas políticas e iniciativas concretas propostas pela Comissão no futuro, por exemplo no domínio da energia. Para o efeito, os projetos incluídos nas futuras listas de PIC devem ter sustentabilidade para primeiro plano e a avaliação dos projetos de gás candidatos deve basear-se em critérios. Melhorar a forma como é avaliada a sustentabilidade dos projetos de gás candidatos seria um passo importante para o efeito.

Conclusão

Com base no inquérito, o Provedor de Justiça encerra este caso com a seguinte conclusão:

Uma vez que a Comissão está a trabalhar no sentido de melhorar a metodologia e a recolha de dados para avaliar a sustentabilidade dos projetos de gás candidatos à lista PIC, o Provedor de Justiça Europeu considera que, neste momento, não se justificam mais inquéritos.

O autor da denúncia e a Comissão serão informados desta decisão **.**

Emily O'Reilly

Provedor de Justiça Europeu

Estrasburgo, 17/11/2020

ANEXO

O procedimento conducente à adoção da lista de PIC pela Comissão é o seguinte:

1) Os projetos candidatos são propostos pelos seus promotores.

2) A avaliação inicial e a seleção dos projetos de interesse comum são efetuadas por grupos

regionais [19] , constituídos por representantes dos ministérios competentes, das entidades reguladoras nacionais, dos operadores individuais das redes de transporte de gás e eletricidade e de outros promotores de projetos, da Rede Europeia dos Operadores das Redes de Transporte (REORT) para o gás, da Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia e da Comissão Europeia.

Os grupos regionais avaliam as candidaturas em função dos critérios gerais e específicos definidos no Regulamento RTE-E.

As reuniões dos grupos regionais estão abertas a todas as partes interessadas, tais como organizações ambientais e de consumidores e representantes da sociedade civil, que são convidadas, consultadas e que deverão contribuir para o trabalho realizado por estes grupos.

3) Após estas avaliações, a Comissão adota a lista de projetos de interesse comum aprovados através de um procedimento de ato delegado [20] .

4) A lista de projetos é então apresentada pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Estas instituições dispõem de dois meses para se oporem à lista, ou podem solicitar uma prorrogação de dois meses para finalizar a sua posição. Se nem o Parlamento nem o Conselho rejeitarem a lista, esta entra em vigor. O Parlamento e o Conselho não podem solicitar alterações à lista.

[1] Ver: https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest/key-cross-border-infrastructure-projec [Link].

[2] Regulamento (UE) n.º 347/2013 relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32013R0347 [Link].

[3] O parecer da ACER de 25 de setembro de 2019 está disponível no seguinte endereço: https://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Opinions/Opinions/ACER%20Opinion%2019-2 [Link].

[4] A questão relativa ao critério da utilização eficiente e sustentável dos recursos para projetos petrolíferos constantes da lista PIC estava implícita na denúncia. Por conseguinte, a Provedora de Justiça acrescentou esta questão por sua própria iniciativa, a fim de permitir que a Comissão também aborde esta questão. Após ter recebido a explicação da Comissão, o Provedor de Justiça decidiu que não havia motivos suficientes para aprofundar este aspeto.

[5] Ver: https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/124432 [Link].

[6] Ver: https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/129929 [Link].

[7] Ver: https://www.ombudsman.europa.eu/correspondence/135062 [Link].

[8] A missão da REORT-G consiste em facilitar e reforçar a cooperação entre os operadores nacionais de redes de transporte de gás (ORT) em toda a Europa, a fim de assegurar o desenvolvimento de uma rede de transporte pan-europeia em consonância com os objetivos energéticos da UE. De dois em dois anos, a REORT-G adota um «plano decenal de desenvolvimento da rede». Os projetos incluídos no plano podem candidatar-se à inclusão na lista de PIC. Ver: https://www.entsog.eu/ [Link].

[9] A Comissão explicou que tal se deveu à passagem de combustíveis poluentes para combustíveis fósseis menos poluentes, por exemplo, do carvão para o gás, e a um volume significativo de gás renovável.

[10] O Regulamento RTE-E não exige necessariamente que um projeto de gás dê um contributo significativo em termos de sustentabilidade. Nos termos da alínea b) do artigo 4.º, «os *projetos de gás* [devem] *contribuir significativamente* **para, pelo menos, um** *dos seguintes critérios específicos:*

I) Integração do mercado [...]; II) segurança do aprovisionamento [...]; III) Concurso [...]; IV) Sustentabilidade. Ver também nota de rodapé 1.

[11] O processo de seleção de projetos de gás para inclusão na próxima lista terá início no final de 2020. A adoção da lista está prevista para o último trimestre de 2021.

[12] O estudo pode ser encontrado aqui: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/364d69a4-1744-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-en?WT [Link]. A data da versão final do estudo é junho de 2020. Antes da publicação, o relatório foi apresentado e discutido internamente. O relatório foi enviado para publicação em outubro e publicado antes do Fórum sobre Infraestruturas Energéticas, organizado em Copenhaga, em 29 de outubro. Aqui, o estudo foi apresentado e discutido com as partes interessadas.

[13] Para mais pormenores sobre o procedimento de elaboração de uma lista PIC, consultar o anexo.

[14] Ver: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en [Link].

[15] Ver: https://www.investigate-europe.eu/en/2020/klaus-dieter-borchardt/.

[16] Ver: https://ec.europa.eu/energy/topics/oil-gas-and-coal/methane-emissions_en#a-study-to-identify-knowledge-gaps-on- [Link].

[17] Artigo 4.º, n.º 2, alínea b)

[18] Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, do regulamento: « *Para os projetos pertencentes às categorias de infraestruturas energéticas definidas nos anexos II.1 a 3, os critérios enumerados no presente artigo devem ser avaliados em conformidade com os indicadores estabelecidos nos anexos IV.2 a 5.* ».

[19] Ver: https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest/regional-groups-and-their-role [Link].

[20] Ver para mais informações: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_en [Link].