

Nota explicativa que acompanha a proposta de revisão das Orientações do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão¹

Em 20 de dezembro de 2018, a Comissão publicou uma avaliação de impacto inicial destinada a informar os cidadãos e as partes interessadas sobre a iniciativa de rever as orientações relativas a determinadas medidas de auxílio estatal no contexto do sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa («Orientações CELE»). A presente nota visa clarificar o objetivo e o âmbito da proposta de revisão das orientações. A presente nota acompanha a consulta pública sobre a proposta.

Convida-se os cidadãos e as partes interessadas a apresentar os seus pontos de vista sobre a proposta da Comissão e o seu eventual impacto no risco de fuga de carbono, na eficácia do sistema de comércio de licenças de emissão, bem como nas eventuais distorções da concorrência. Esta consulta pública tem uma duração de oito semanas. Além disso, como já havia sido anunciado na avaliação de impacto inicial, será realizada uma reunião com os Estados-Membros para recolher as suas opiniões sobre o projeto de orientações proposto para consulta.

1. Contexto

A Diretiva 2003/87/CE («Diretiva CELE») introduziu, em 2005, um sistema de limitação e comércio destinado a reduzir as emissões de CO₂ na UE de uma forma rentável. Esta diretiva foi sujeita a várias alterações, a última das quais data de 2018 [Diretiva (UE) 2018/410]. As empresas abrangidas pelo CELE têm de comprar certificados CO₂ correspondentes às suas próprias emissões industriais (custos diretos do CELE). Consequentemente, as empresas podem também pagar mais pela eletricidade que consomem («custos indiretos do CELE»), uma vez que os produtores de eletricidade repercutem o preço do carbono nos consumidores através do preço da eletricidade.

Nos termos do artigo 10.º-A, n.º 6, da Diretiva CELE alterada, os custos indiretos do CELE podem ser compensados pelos Estados-Membros a fim de fazer face ao chamado «risco de fuga de carbono» relacionado com o CELE.

Em 11 de dezembro de 2019, a Comissão publicou a comunicação sobre o Pacto Ecológico Europeu, que define as políticas para alcançar a neutralidade climática na Europa até 2050. Para concretizar o Pacto Ecológico Europeu, é preciso repensar as políticas em matéria de aprovisionamento energético limpo transversal a toda a economia: indústria, produção e consumo, grandes infraestruturas, transportes, alimentação e agricultura, construção, política fiscal e prestações sociais. Embora todos estes domínios de intervenção estejam fortemente interligados e se reforcem mutuamente, é necessário prestar atenção especial aos casos em que existam potenciais soluções de compromisso entre os objetivos económicos, ambientais e sociais. Até ao verão de 2020, a Comissão apresentará um plano, objeto de uma avaliação de impacto, para aumentar, de forma responsável, a meta de redução das emissões de gases com efeito de estufa, estabelecida para 2030, para, pelo menos, 50 %, procurando aproximar-se dos 55 %, em relação aos níveis de 1990. Até junho de 2021, a Comissão examinará e proporá a revisão, se necessário, de todos os instrumentos políticos importantes no domínio do clima, a fim de concretizar estas reduções adicionais das emissões de gases com efeito de estufa. Estas reformas políticas contribuirão para uma fixação eficaz do preço do carbono em toda a economia, o que incentivará a alteração do comportamento dos consumidores e empresas e facilitará o aumento do investimento público e privado sustentável.

¹ JO C 158 de 5.6.2012, p. 4-22.

Enquanto muitos parceiros internacionais não partilharem a mesma ambição que a UE, haverá um risco de fuga de emissões carbónicas, quer porque a produção da UE é transferida para outros países com menor ambição de redução das emissões, quer porque os produtos da UE são substituídos por produtos importados de intensidade carbónica mais elevada. Se este risco se materializar, não haverá qualquer redução nas emissões mundiais, o que irá frustrar os esforços da UE e dos seus setores industriais no sentido de cumprir os objetivos climáticos mundiais estabelecidos no Acordo de Paris.

A minimização do risco de fuga de carbono complementa estas políticas e serve um objetivo ambiental, uma vez que os auxílios se destinam a evitar um aumento das emissões globais de gases com efeito de estufa devido a transferências da produção para fora da União, na ausência de um acordo internacional vinculativo sobre a redução das emissões de gases com efeito de estufa. Simultaneamente, os auxílios relativos aos custos das emissões indiretas podem ter um impacto negativo sobre a eficiência do CELE. Se forem mal orientados, os auxílios podem libertar os beneficiários dos custos das suas emissões indiretas, limitando assim os incentivos à redução das emissões e à inovação no setor. Consequentemente, os custos da redução de emissões teriam de ser suportados principalmente por outros setores da economia. Além disso, estes auxílios estatais podem dar origem a distorções significativas da concorrência no mercado interno, em especial quando empresas do mesmo setor são tratadas de forma diferente em diferentes Estados-Membros, devido a condicionalismos orçamentais distintos. Por conseguinte, o projeto de orientações proposto para consulta deve abordar três objetivos específicos: minimização do risco de fuga de carbono, manutenção do objetivo CELE no sentido de realizar uma descarbonização com uma boa relação custo-eficácia e minimização das distorções da concorrência no mercado interno. Uma vez adotado o projeto de orientações, a Comissão irá garantir que estas continuam a ser coerentes e contribuem para todos os instrumentos políticos relevantes relacionados com o clima que serão propostos no contexto do Pacto Ecológico, a fim de assegurar uma fixação eficaz dos preços do carbono em toda a economia, respeitando ao mesmo tempo a igualdade das condições de concorrência.

Segundo o artigo 10.º-C da Diretiva CELE, os Estados-Membros que cumpram determinadas condições relativas ao nível do PIB *per capita* em comparação com a média da União podem derrogar o princípio estabelecido no artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva CELE, segundo o qual não devem ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito para a produção de eletricidade. Esses Estados-Membros podem atribuir licenças de emissão transitórias a título gratuito a instalações de produção de eletricidade para a modernização, diversificação e transformação sustentável do setor energético.

Uma vez que a compensação dos custos indiretos do CELE nos termos do artigo 10.º-A, n.º 6, e a atribuição de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-C da Diretiva CELE constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º do TFUE, estas medidas só podem ser aplicadas quando a Comissão as declarar compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 2 e n.º 3, do TFUE. As Orientações CELE estabelecem os requisitos da Comissão ao decidir sobre a compatibilidade destas medidas.

As atuais Orientações CELE datam de 2012 e expiram em 31 de dezembro de 2020. Por conseguinte, têm de ser revistas para o próximo período de comércio de licenças no âmbito do CELE (2021-2030).

Para efeitos da revisão das Orientações CELE, a Comissão recolheu dados através de uma consulta pública, seguida de uma consulta específica em 2019. Com base nos resultados destas consultas, a Comissão procedeu a uma avaliação das atuais orientações. A partir desta avaliação, complementada pelas reações que serão recebidas da presente consulta pública, a Comissão está a elaborar uma avaliação de impacto das várias opções para a revisão.

2. Compensação dos custos indiretos

O objetivo do projeto de orientações proposto é combater o risco de fuga de carbono devido aos custos indiretos do CELE, minimizando simultaneamente as distorções da concorrência e mantendo

os incentivos para uma descarbonização da economia com uma boa relação custo-eficácia. O projeto de orientações proposto para consulta tem em conta as novas disposições da Diretiva CELE revista, a evolução das condições de mercado e as práticas anteriores dos Estados-Membros.

Esta secção apresenta uma visão global das principais alterações consideradas pela Comissão nesta fase do processo de revisão. A Comissão salienta que o texto do projeto de orientações proposto para consulta não é definitivo, e será reavaliado à luz das respostas e dos elementos recolhidos na presente consulta pública.

2.1. Setores elegíveis

Em primeiro lugar, em comparação com as Orientações CELE de 2012, a proposta fornece uma lista atualizada e mais limitada dos setores elegíveis para compensação. Esta lista inclui oito setores, identificados como os mais expostos a um risco real de fuga de carbono.

A metodologia adotada para estabelecer a lista de setores elegíveis baseia-se no indicador da fuga de carbono definido no artigo 10.º-B da Diretiva CELE revista, calculado apenas com base nos custos indiretos. O indicador indireto de fuga de carbono necessário para a elegibilidade é de 0,2. Além disso, a intensidade de trocas comerciais nos setores elegíveis deve ser de pelo menos 20 %, e a intensidade de emissões indiretas de pelo menos 1 kgCO₂/EUR. Estes valores são calculados ao nível de quatro dígitos do código NACE, recorrendo aos dados também utilizados para estabelecer a lista de fuga de carbono usada na atribuição de licenças CELE a título gratuito.

Esses critérios quantitativos foram concebidos com base num estudo que avalia o impacto dos custos indiretos do CELE em determinados setores no próximo período de comércio de emissões. Este estudo é também publicado para acompanhar a consulta sobre o projeto de orientações.

A Comissão pode decidir incluir outros setores, à luz das reações e dos elementos recebidos na consulta pública, com base em considerações qualitativas, desde que os setores em causa tenham, pelo menos, um indicador indireto de fuga de carbono de 0,2 e que o seu risco de fuga de carbono avaliado pelo consultor no estudo seja, pelo menos, médio.

2.2. Intensidade e degressividade do auxílio

O projeto de orientações proposto para consulta estabelece igualmente a intensidade de auxílio, ou seja, a percentagem máxima de custos indiretos do CELE que os Estados-Membros podem compensar. A proposta mantém esta intensidade de auxílio nos 75 %. Este valor está em conformidade com a intensidade de auxílio aplicada no final do terceiro período de comércio de licenças do CELE ao abrigo das orientações anteriores.

O projeto de orientações proposto para consulta também introduz a possibilidade de os Estados-Membros limitarem ainda mais a exposição dos beneficiários ao custo indireto do CELE em função do seu valor acrescentado bruto («VAB»). Esta nova possibilidade visa limitar a exposição ao custo indireto do CELE de determinados setores para os quais estes custos, mesmo após a aplicação da compensação de 75 %, podem representar um montante desproporcionado do seu VAB. As partes interessadas são convidadas a apresentar os seus pontos de vista sobre esta nova possibilidade.

Contrariamente ao previsto nas Orientações CELE de 2012, a intensidade de auxílio não seria degressiva, e permaneceria estável em todo o período de comércio do CELE. Em vez disso, a Comissão procederá a uma atualização intercalar dos valores de referência normalizados em matéria de eficiência de consumo de eletricidade, com base nos métodos de produção mais eficientes em termos de consumo de eletricidade para o produto em causa, a fim de ter em conta os dados e os

processos de produção mais recentes. A Comissão considera que esta atualização dos valores de referência em matéria de eficiência é mais adequada para captar quaisquer potenciais ganhos de eficiência nos setores em causa do que uma redução *per se* da intensidade do auxílio.

A Comissão está a estudar a possibilidade de alinhar a metodologia de atualização dos valores de referência normalizados em matéria de eficiência de consumo de eletricidade para efeitos das presentes orientações com a metodologia especificada no artigo 10.º-A, n.º 2, da Diretiva CELE [ver ponto 14(13) do projeto de orientações proposto para consulta]. De acordo com esta metodologia, a Comissão iria extrapolar uma taxa de redução anual para cada valor de referência com base em melhorias de eficiência anteriores. As partes interessadas são convidadas a apresentar as suas opiniões sobre a utilização dessa metodologia nas futuras orientações.

Os Estados-Membros devem alterar, sempre que necessário, os respetivos regimes, a fim de os adaptar a essas atualizações.

2.3. Fórmula de cálculo do montante do auxílio

Em terceiro lugar, o montante estimado dos custos indiretos do CELE e, consequentemente, o montante máximo do auxílio serão calculados com base em parâmetros comparáveis aos utilizados ao abrigo das Orientações CELE de 2012.

- Continuarão a aplicar-se «fatores de emissão de CO₂» regionais diferenciados, que refletem a intensidade de CO₂ da eletricidade produzida a partir de combustíveis fósseis numa determinada área geográfica. Para este efeito, as zonas geográficas relevantes foram definidas de acordo com a mesma metodologia utilizada ao abrigo das Orientações CELE de 2012, ou seja, o desenvolvimento do acoplamento de mercados e o grau de convergência real dos preços, recorrendo a dados económicos atualizados.
- A produção de referência utilizada para efeitos do cálculo corresponde à produção efetiva no ano anterior à concessão do auxílio. A avaliação de impacto das Orientações CELE de 2012 indicava que esta opção poderia eliminar incentivos e sinais de preços do CELE no sentido de uma maior eficiência em termos de consumo de eletricidade. No entanto, uma vez que a compensação dos custos indiretos do CELE é apenas uma compensação parcial, um aumento da produção conducente a um aumento do consumo de eletricidade resultará sempre no aumento dos custos de eletricidade para a empresa. Por conseguinte, a Comissão considera que a dependência dos valores reais da produção reflete com mais rigor o nível dos custos indiretos suportados por cada beneficiário, e mantém o incentivo à eficiência energética. Pelo contrário, uma vez que a produção histórica não permite calcular os custos indiretos reais suportados por uma empresa em específico, não mantém plenamente o incentivo para que a empresa se torne mais eficiente. Com efeito, numa situação em que o valor histórico da produção é superior à produção real, a utilização da produção histórica como parâmetro de referência reduziria o sinal de preço do CELE e, por conseguinte, prejudicaria o incentivo para melhorar a eficiência energética.
- Os valores de referência normalizados em matéria de eficiência de consumo de eletricidade, que representam o consumo de eletricidade específico por tonelada do produto obtido pelos métodos de produção mais eficientes em termos de consumo de eletricidade para o produto em causa, serão atualizados no início do próximo período de comércio de licenças de emissão do CELE. Estes valores serão ainda atualizados uma vez a meio do próximo período de comércio de emissões.

- O cálculo do montante do auxílio continuaria a incluir a média do preço a prazo diário a um ano das licenças da UE.

No projeto de orientações proposto para consulta em anexo, ficaram por definir vários parâmetros utilizados para calcular os montantes de auxílio, que serão estabelecidos posteriormente. Esses parâmetros dizem respeito aos valores de referência em matéria de eficiência de consumo de eletricidade, ao nível real do limite do VAB acima referido e aos fatores regionais reais de CO₂. Os fatores de emissão de CO₂ serão fixados com base nos dados mais recentes do Eurostat (2019), e serão atualizados uma vez a meio do período de comércio seguinte. Em 2025, a Comissão avaliará também se estão disponíveis dados adicionais que permitam melhorar e rever a metodologia utilizada para calcular os fatores de emissão de CO₂, de modo a ter em conta o papel cada vez mais importante de fixação de preços das tecnologias hipocarbónicas nos mercados da eletricidade da UE.

2.4. Condicionalidade

Por último, o projeto de orientações proposto para consulta propõe o reforço da condicionalidade da compensação dos custos indiretos do CELE, indo além das obrigações já estabelecidas pela Diretiva 2012/27/UE relativa à eficiência energética. As partes interessadas são convidadas a apresentar os seus pontos de vista sobre este novo requisito de condicionalidade. Os Estados-Membros teriam de verificar se os beneficiários, independentemente da sua dimensão, realizaram ou se comprometem a realizar uma auditoria energética ou a ter um sistema de gestão energética ou ambiental². Os Estados-Membros teriam também de acompanhar a aplicação das recomendações daqui resultantes por parte das grandes empresas. Os Estados-Membros teriam de acompanhar o cumprimento deste requisito. Além disso, a Comissão, no âmbito dos seus esforços de acompanhamento dos regimes aprovados, pode verificar o cumprimento deste requisito.

3. Modernização da produção de eletricidade

As novas disposições relativas aos auxílios incluídos na atribuição transitória facultativa de licenças de emissão a título gratuito com vista à modernização da produção de eletricidade são, em grande medida, predeterminadas pelo artigo 10.º-C da Diretiva CELE revista. O objetivo deste tipo de auxílio é a modernização, a diversificação e a transformação sustentável do setor da energia. Para os projetos cujo montante total de investimento seja superior a 12,5 milhões de EUR, os auxílios serão concedidos com base num procedimento de concurso que cumpra os requisitos do projeto de orientações proposto para consulta. Para os projetos de valor inferior a 12,5 milhões de EUR, as medidas de auxílio estatal estariam igualmente sujeitas a uma apreciação em matéria de auxílios estatais.

4. Medidas não abrangidas pelo projeto de orientações proposto para consulta

Uma vez que nenhum Estado-Membro aplicou determinadas categorias de auxílios previstas nas Orientações CELE de 2012, nomeadamente os auxílios envolvidos na exclusão de pequenas instalações e hospitais do CELE, a Comissão suprimiu as disposições pertinentes da sua proposta. Caso os Estados-Membros decidam aplicar essas medidas no futuro, a Comissão irá analisá-las diretamente ao abrigo do TFUE.

² Por exemplo, o Regulamento (CE) n.º 1221/2009 relativo à participação voluntária de organizações num sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS), JO L 342 de 22.12.2009, p. 1-4.

O projeto de orientações proposto para consulta também não se aplica aos auxílios estatais concedidos a investimentos destinados a modernizar o sistema energético e a comprovar a eficiência energética através do fundo de modernização estabelecido pelo artigo 10.º-D da Diretiva CELE.