COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 19.10.2022
C(2022) 7505 final

PARECER DA COMISSÃO

de 19.10.2022

ao abrigo do Regulamento (UE) 2019/941 relativo à preparação para riscos no setor da eletricidade e que revoga a Diretiva 2005/89/CE, sobre o plano de preparação para riscos apresentado pela autoridade competente de Portugal à Comissão Europeia

(Apenas faz fé o texto em língua portuguesa)

PARECER DA COMISSÃO

de 19.10.2022

ao abrigo do Regulamento (UE) 2019/941 relativo à preparação para riscos no setor da eletricidade e que revoga a Diretiva 2005/89/CE, sobre o plano de preparação para riscos apresentado pela autoridade competente de Portugal à Comissão Europeia

(Apenas faz fé o texto em língua portuguesa)

1. PROCEDIMENTO

O artigo 10.º do Regulamento (UE) 2019/941 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativo à preparação para riscos no setor da eletricidade e que revoga a Diretiva 2005/89/CE[1] (a seguir designado por «regulamento») exige que a autoridade competente de cada Estado-Membro elabore um plano de preparação para riscos (a seguir designado por «PPR»). Em conformidade com o artigo 10.º, n.º 8, do regulamento, os PPR devem ser atualizados a cada quatro anos, salvo se as circunstâncias justificarem atualizações mais frequentes. Impõe-se realizar as consultas das autoridades competentes e do Grupo de Coordenação da Eletricidade previstas no artigo 10.º, n.º 4, do regulamento antes da adoção do PPR.

O PPR (e respetivas atualizações) deve basear-se nos cenários de crise de eletricidade regionais identificados pela REORTE[2] nos termos do artigo 6.º do regulamento, bem como nos cenários de crise de eletricidade nacionais que cada autoridade competente tem de identificar antes da adoção do PPR, em conformidade com o artigo 7.º do regulamento. A identificação dos cenários de crise de eletricidade deve partir da análise da adequação do sistema, da segurança do sistema e da segurança de aprovisionamento de combustível e ter em conta, nomeadamente, os riscos naturais extremos, os riscos acidentais e os riscos subsequentes, incluindo as consequências de ataques maliciosos.

Em 13 de maio de 2021, a autoridade competente portuguesa, ou seja, a Direção-Geral de Energia e Geologia (a seguir designada por «DGEG»), notificou o seu projeto de PPR ao Grupo de Coordenação da Eletricidade para efeitos da consulta prevista no artigo 10.º, n.º 4, do regulamento. Em 4 de janeiro de 2022, a DGEG notificou à Comissão a versão final do seu PPR.

Após ter procedido à avaliação com base nos critérios mencionados no artigo 11.º e nos modelos previstos no anexo do regulamento, e tendo consultado o Grupo de Coordenação da Eletricidade entre 7 de janeiro e 31 de janeiro de 2022, a Comissão formula as seguintes observações sobre o PPR.

[1] *JO L 158 de 14.6.2019, p. 1.*

[2] Rede Europeia dos Operadores das Redes de Transporte de Eletricidade.

2. AVALIAÇÃO DO PLANO DE PREPARAÇÃO PARA RISCOS PELA COMISSÃO

O PPR identifica e descreve de forma bastante exaustiva os cenários de crise de eletricidade. Explica claramente a declaração e a cessação de uma crise, as responsabilidades e os fluxos de informação, incluindo referências específicas à proteção civil, às infraestruturas críticas e à resposta aos ciberataques. A definição de procedimentos e medidas no âmbito do PPR é bastante abrangente, incluindo uma abordagem geral e uma abordagem específica para cada cenário, medidas preventivas e de gestão de crises e uma descrição clara das medidas não baseadas no mercado.

Não obstante, a Comissão considera que alguns elementos do PPR não cumprem plenamente os requisitos do regulamento.

2.1 Plano de preparação para riscos (PPR)

2.1.1. Informações em falta sobre os cenários de crise de eletricidade

Nos termos do artigo 7.º do regulamento, cada autoridade competente tem de identificar os cenários de crise de eletricidade nacionais mais pertinentes com base, pelo menos, em determinadas categorias de riscos (riscos naturais raros e extremos, riscos acidentais e riscos subsequentes, incluindo as consequências de ataques maliciosos e da escassez de combustível). Estes cenários têm de ser coerentes com os cenários de crise de eletricidade regionais identificados pela REORTE em conformidade com o artigo 6.º do regulamento. Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do regulamento, é com base nos cenários de crise de eletricidade nacionais e regionais que a autoridade competente deve elaborar o PPR. Este deve conter uma síntese dos cenários de crise de eletricidade definidos para o Estado-Membro e a região em causa, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, alínea a), e com o ponto 1 do anexo do regulamento.

O PPR apresentado pela DGEG inclui, no ponto 1.1, um quadro com os cenários de crise de eletricidade nacionais identificados para Portugal e uma breve descrição de cada cenário. No entanto, estas descrições são muito gerais, não permitindo concluir que cenários concretos foram efetivamente simulados para Portugal. A título de exemplo, relativamente ao cenário «falha internacional prolongada do aprovisionamento de gás», não são facultadas informações sobre exercícios concretos de simulação, quantificações do impacto do cenário de risco (as referências cingem-se a possibilidades, não descrevendo impactos específicos; p. ex., afirma-se que as centrais elétricas que dependem do gás natural podem ter uma capacidade disponível limitada para o sistema, sem se explicar em que medida ou quais as centrais em causa) ou eventuais medidas de atenuação (p. ex., utilização de gás armazenado para a produção de eletricidade).

A Comissão considera que o PPR apresentado pela DGEG deve ser alterado, de modo a descrever mais pormenorizadamente os cenários nacionais equacionados. Estas informações sobre os cenários nacionais são necessárias para avaliar a exaustividade e a eficácia das medidas preventivas e de atenuação previstas no PPR. Além disso, são igualmente pertinentes para que outros Estados-Membros, nomeadamente da mesma região, compreendam os

potenciais impactos de alguns destes cenários, bem como os desafios comuns que possam implicar.

A Comissão considera ainda que a realização de uma avaliação mais aprofundada dos cenários de crise se tornou particularmente necessária na sequência das alterações drásticas da situação da UE em matéria de segurança resultantes da invasão da Ucrânia pela Rússia. Por conseguinte, entende que o PPR apresentado pela DGEG deve ser atualizado à luz destas circunstâncias e incluir os riscos geopolíticos, a dependência de combustíveis e de outras cadeias de abastecimento de países terceiros (nomeadamente as possibilidades de substituição de combustíveis) e os efeitos indiretos de outros setores na eletricidade (p. ex., aumento da procura de eletricidade para fins de aquecimento na ausência de outros combustíveis). A Comissão recorda à DGEG que o artigo 10.º, n.º 8, do regulamento já exige que a atualização do PPR, a efetuar a cada quatro anos, passe a realizar-se com maior frequência, sempre que as circunstâncias o justifiquem.

A Comissão recomenda que a descrição dos cenários inclua o seguinte:

- Uma ligação clara entre os cenários nacionais e regionais, incluindo os pressupostos subjacentes à sua seleção e/ou rejeição.
- Uma descrição do âmbito de aplicação, incluindo a caracterização nacional e regional do risco.
- A caracterização do cenário selecionado, incluindo as interdependências intersetoriais e transfronteiriças, a condição do sistema antes do evento iniciador, a exposição e as vulnerabilidades dos ativos (com base em curvas de danos, se disponíveis), o horizonte temporal e os pressupostos aplicados.
- Relato e calendário dos eventos, incluindo a descrição dos eventos iniciadores e da cadeia de acontecimentos. A descrição deve incluir os mecanismos de resposta e a caracterização da mesma, incluindo os procedimentos e medidas aplicáveis a nível nacional e regional.
- Impactos no sistema de eletricidade e nos ativos, incluindo os fluxos de eletricidade e as consequências. A avaliação deve incluir uma análise quantitativa em termos de estimativas de EENS[3]/LOLE[4] e/ou outros valores quantitativos, bem como possíveis efeitos indiretos noutros setores, por exemplo, no setor do gás.
- Mais concretamente para cenários de riscos cibernéticos, uma referência a um quadro com requisitos mínimos e avançados de cibersegurança, os procedimentos a seguir em caso de incidente, uma descrição das funções e da interação entre a autoridade competente e os intervenientes específicos do ciberespaço, como a CSIRT[5], a CERT[6] e autoridades específicas no domínio do ciberespaço, incluindo durante uma crise, e as ligações com legislação específica em matéria de cibersegurança.

---

3 Previsão de energia não distribuída (EENS), conforme definida no artigo 2.º, n.º 1, alínea e), da metodologia para identificar cenários de crise de eletricidade regionais, estabelecida em conformidade com o artigo 5.º do regulamento.

4 Previsão de perda de carga (LOLE), tal como definida no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da metodologia para identificar cenários de crise de eletricidade regionais, estabelecida em conformidade com o artigo 5.º do regulamento.

5 Equipa de Resposta a Incidentes de Segurança Informática.

6 Equipa de Resposta a Emergências Informáticas.

- Considerações relativas às alterações climáticas e ao ambiente, nomeadamente no que se refere à vulnerabilidade e aos riscos climáticos e aos impactos ambientais, tendo em vista, nomeadamente, a conceção de medidas preventivas contra os riscos climáticos e ambientais identificados, a fim de reduzir a exposição e a vulnerabilidade aos riscos. Tal incluirá uma avaliação da redução ou do aumento das emissões de gases com efeito de estufa (GEE), bem como dos impactos ambientais resultantes das medidas preventivas e de atenuação incluídas no PPR.

2.1.2. Informações em falta sobre as medidas regionais e bilaterais de cooperação e assistência entre os Estados-Membros

Nos termos do artigo 15.º do regulamento, os Estados-Membros devem cooperar num espírito de solidariedade na prevenção e gestão de crises. Caso disponham de capacidade técnica, os Estados-Membros devem oferecer assistência mútua por meio de medidas regionais (aos Estados-Membros da sua região) e bilaterais (aos Estados-Membros a que estão diretamente ligados, mas que não pertencem à mesma região). Essas medidas regionais e bilaterais devem ser descritas no PPR, em conformidade com os artigos 12.º e 15.º do regulamento e com o ponto 3.2, alínea b), do seu anexo, tal como as medidas nacionais necessárias à sua execução previstas no artigo 11.º, n.º 1, alínea j), do regulamento.

O PPR apresentado pela DGEG inclui uma lista de medidas a tomar pelos operadores das redes de transporte a nível regional. No entanto, não são referidas quaisquer medidas regionais e bilaterais concretas acordadas com Estados-Membros que disponham de capacidade técnica para prestar assistência mútua, em conformidade com o artigo 15.º do regulamento.

A Comissão considera que o PPR português deve ser alterado de modo a contemplar as medidas regionais e bilaterais exigidas pelo regulamento, incluindo as disposições técnicas, jurídicas e financeiras necessárias, bem como as medidas nacionais essenciais para a sua execução.

2.1.3. Outros elementos em falta

Além disso, o regulamento exige o seguinte:

- Os Estados-Membros consultam uma série de partes interessadas pertinentes antes de elaborarem os seus PPR, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 1, do regulamento. O PPR deve descrever o mecanismo utilizado e os resultados das consultas realizadas tendo em vista a sua elaboração, em conformidade com o ponto 5 do anexo do regulamento.
- As autoridades competentes testam periodicamente a eficácia dos procedimentos desenvolvidos no âmbito dos PPR para prevenir crises de eletricidade, em colaboração com as partes interessadas e incluindo os mecanismos de partilha de informação e de cooperação, e realizam exercícios de simulação bienais de situações de crise de eletricidade, nos termos do artigo 12.º, n.º 3, do regulamento e do ponto 6 do seu anexo.

O PPR português descreve as consultas das partes interessadas. No entanto, não descreve o mecanismo utilizado nas consultas nem os resultados das consultas realizadas. O PPR

apresentado pela DGEG também não especifica um calendário para os exercícios de simulação bienais de resposta em tempo real a crises de eletricidade.

A Comissão entende que o PPR apresentado pela DGEG deve ser alterado para incluir as informações em falta supramencionadas. Além disso, tendo em conta as atuais circunstâncias excecionais, a Comissão recomenda que a DGEG antecipe o eventual calendário de realização dos ensaios obrigatórios para testar a eficácia dos procedimentos desenvolvidos no seu PPR. Estes ensaios devem ser realizados o mais rapidamente possível e concentrar-se no inverno de 2022-2023. Devem abranger medidas regionais e nacionais, bem como protocolos de comunicação e coordenação, estabelecidos em cooperação com os países vizinhos da região. Estes ensaios deverão contribuir para melhorar as medidas existentes e os mecanismos de cooperação e comunicação, bem como para identificar outras medidas nacionais e regionais (estas últimas medidas, de preferência, em conjunto com os parceiros regionais).

2.2. Outras observações

Além das observações substantivas acima apresentadas, a Comissão gostaria de chamar a atenção da DGEG para outros elementos do PPR apresentado que, embora não levantem problemas jurídicos em termos da sua compatibilidade com os elementos referidos no artigo 13.º, n.º 2, alíneas a) a f), do regulamento, podem fornecer orientações úteis para as autoridades competentes quando se tratar de introduzir alterações no PPR.

- O PPR apresentado pela DGEG remete para uma lista de utilizadores de rede significativos e de utilizadores de rede significativos de alta prioridade, bem como de clientes vulneráveis e protegidos, mas não é feita qualquer referência às categorias de consumidores de eletricidade com direito a beneficiar de proteção especial contra cortes mencionados no artigo 11.º, n.º 1, alínea h), do regulamento. Para maior clareza, o PPR deve confirmar se existe em Portugal uma categoria de consumidores de eletricidade com direito a beneficiar de proteção especial contra cortes. Caso exista, a Comissão recorda à DGEG que, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, alínea h), do regulamento, bem como do ponto 3.1., alínea d), do seu anexo, o PPR tem de especificar esses consumidores, pelo que terá de ser alterado.
- Embora o PPR não se refira a medidas preventivas ou de atenuação que possam ter impacto nas emissões de GEE (por exemplo, produção de combustíveis fósseis de reserva ou implantação de capacidade adicional de combustíveis fósseis), a Comissão recorda à DGEG que, caso existam, essas medidas devem ser enumeradas no PPR. Nesse caso, a Comissão recomenda igualmente que o risco/impacto nas emissões de GEE seja quantificado e avaliado, a fim de determinar o alinhamento do PPR com o objetivo de neutralidade climática.

3. CONCLUSÃO

Com base na avaliação que precede e tendo em conta o artigo 13.º, n.º 2, alínea c), do regulamento, a Comissão conclui que alguns elementos do PPR apresentado pela DGEG não cumprem determinadas disposições do regulamento.

Nos termos do artigo 13.º, n.º 3, do regulamento, a Comissão solicita à DGEG que altere o PPR, tendo em devida conta todas as questões levantadas pela Comissão no presente parecer, e que lhe notifique o PPR alterado no prazo de três meses a contar da receção do presente

parecer. Tendo em conta as circunstâncias decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão recomenda que seja dada prioridade à atualização específica do PPR descrita no ponto 2.1.1, aos ensaios para testar a eficácia dos procedimentos desenvolvidos no PPR referidos no ponto 2.1.3, às informações em falta sobre as medidas regionais e bilaterais de cooperação e assistência entre os Estados-Membros indicadas no ponto 2.1.2 e à descrição pormenorizada dos cenários de crise de eletricidade nacionais mencionada no ponto 2.1.1. A Comissão insta a DGEG a descrever e avaliar as medidas destinadas a reduzir o consumo de gás no setor da eletricidade, tal como solicitado na Comunicação «Poupar gás para garantir um inverno em segurança»[7], garantindo simultaneamente a segurança do aprovisionamento de eletricidade. Além disso, a Comissão insta Portugal a ter em conta a Recomendação do Conselho, proposta pela Comissão Europeia em 18 de outubro de 2022, relativa a uma abordagem coordenada da União para reforçar a resiliência das infraestruturas críticas e, em particular, os resultados dos testes de esforço das infraestruturas críticas nela previstos.

A avaliação da Comissão exposta no presente parecer não prejudica qualquer posição que possa vir a adotar relativamente a Portugal no que respeita à compatibilidade das medidas nacionais com o direito da União, nomeadamente no contexto de processos por infração e no âmbito da aplicação das regras de concorrência da União Europeia, incluindo no domínio dos auxílios estatais.

A Comissão publicará o presente parecer, não considerando confidenciais as informações constantes deste documento, designadamente porque se referem ao PPR, que está publicamente disponível. A DGEG é convidada a informar a Comissão, no prazo de cinco dias úteis a contar da receção do presente parecer, se considerar que o mesmo contém informações comerciais sensíveis cuja confidencialidade deva ser preservada.

Feito em Bruxelas, em 19.10.2022

Pela Comissão
Kadri SIMSON
Membro da Comissão

CÓPIA AUTENTICADA
Pela Secretária-Geral

Martine DEPREZ
Diretora
Processo de Decisão e Colegialidade
COMISSÃO EUROPEIA

[7] COM(2022) 360 final.