

PARECER DA ERSE
SOBRE O PROJETO DE DECRETO-LEI QUE ESTABELECE OS
TERMOS DE COMERCIALIZAÇÃO OBRIGATÓRIA DE GPL
ENGARRAFADO, NOS POSTOS DE ABASTECIMENTO

Julho de 2017

I-Introdução

A ERSE recebeu, no dia 22 de junho, uma solicitação do Gabinete da Secretaria de Estado da Energia (SEE) para emissão de parecer sobre projeto de diploma que regulamenta os termos de comercialização obrigatória, nos postos de abastecimento, de gás petróleo liquefeito (GPL) na categoria engarrafada.

II- Considerações sobre o projeto de Diploma

I. ENQUADRAMENTO

O projeto em apreço visa a introdução no ordenamento jurídico de uma obrigação de serviço público que consiste no dever de comercializar gás de petróleo liquefeito (GLP), na categoria engarrafada, em postos de abastecimento.

Pretende-se aumentar, por força de uma medida injuntiva, a acessibilidade do GPL aos consumidores, o que pode ser útil em zonas onde a oferta seja menor. Esta medida poderá ainda reflexamente, eventualmente, contribuir para induzir regularidade no mercado de comercialização de GPL em todo o território.

Os destinatários serão entidades intervenientes do setor petrolífero nacional que geralmente terão *know how* e acesso facilitado à compra de GPL engarrafado para revenda. Pelo que a medida não parece indiciariamente desproporcionada tendo em contas as finalidades legais apontadas, no quadro da proteção dos consumidores, e a posição que estes agentes ocupam no mercado.

CONFORMAÇÃO DO DEVER

O projeto visa a comercialização de GPL engarrafado sem, todavia, especificar se abrange gás propano e butano ou apenas um destes. Será, pois, desejável que o diploma esclareça esta questão.

Por outro lado, pretende-se que em todas as “localidades”, existam ou não, postos de abastecimento, seja assegurada a comercialização. Quando não existam postos de abastecimento é atribuído o dever aos municípios de “adotar as medidas necessárias”. Este facto suscita três comentários: i) primeiramente, o termo “localidades” é um termo muito amplo, pois além de incluir cidades e das vilas, abrange aldeias e lugares; ii) em segundo, nestas últimas, inexistindo postos de abastecimento, o projeto de decreto-lei não antecipa que medidas poderão os municípios tomar, nem que este dever seja suscetível de ser sancionável nos termos do proposto artigo 9.º, iii) por último, o aumento da capilaridade e, conseqüentemente, o prolongamento da cadeia de valor, apesar de aumentar a acessibilidade física, pode ser contrária ao objetivo de descida de preços.

Será igualmente importante assegurar que a imposição de obrigatoriedade de comercialização de GPL não pode gerar distorções nos preços de outros produtos comercializados nos postos de abastecimento, como forma de o operador ser compensado economicamente, em caso de uma não atratividade da comercialização obrigatória de GPL.

DISPENSA DE DEVER

O n.º 3 do artigo 4.º confere à ERSE poderes para dispensar a obrigação de comercialização em (i) Postos de abastecimento situados em Autoestradas; (ii) Postos de abastecimento, em que pela sua dimensão ou características, seja tecnicamente demonstrável a impossibilidade de cumprimento dos requisitos técnicos e de segurança necessários para o armazenamento; (iii) Postos de abastecimento localizados em aglomerados urbanos servidos por rede de distribuição de gás natural canalizado, em que se demonstre ser economicamente insustentável, a comercialização de GPL engarrafado.

Ora, o primeiro critério consiste numa verificação meramente formal e administrativa. Compreendendo-se a razão da dispensa, por forma a evitar carga burocrática que confere valor acrescentado, melhor seria a lei isentar estes postos da obrigatoriedade de comercialização. Relativamente aos postos que não gozam de requisitos técnicos e de segurança necessários afigura-se indicado atribuir essa competência às entidades administrativas que licenciam os postos em causa, dado a ERSE não dispor de competências para a referida verificação. Por fim, por depender de uma análise económica (alínea c)), a ERSE poderá ser responsável por emitir parecer relativamente à viabilidade de comercialização de GPL engarrafado nos postos, bem como emitir critérios orientadores, para decisão pela entidade licenciadora. Adicionalmente, no entendimento da ERSE, a redação da alínea c) pode igualmente ser geradora de reclamações de discriminação entre agentes, ao isentar um posto de abastecimento localizado num aglomerado urbano servido por uma rede de distribuição de gás natural canalizado que se demonstre ser economicamente insustentável a comercialização, face a um posto de abastecimento localizado num aglomerado urbano mas não servido por rede de gás natural, mas cuja comercialização seja igualmente economicamente insustentável. Nesta última situação, a redação do diploma é omissa pelo que a obrigação de comercialização parece permanecer, o que conduz a uma discriminação negativa entre agentes.

Será importante, ainda, assegurar a existência de um registo público, da lista de postos de abastecimento que fornecem GPL, bem como daqueles que estão dispensados de o fazer.

APLICAÇÃO DO REGIME FIXADO NA LEI N.º 23/96, DE 16 DE JULHO

O artigo 5.º estabelece que a comercialização de GPL engarrafado, quando obrigatória nos termos do presente diploma, beneficia do regime especial fixado na lei dos Serviços Públicos Essenciais

(Lei n.º 23/96, de 16 de julho). Não obstante o simbolismo da medida, parte substancial deste diploma parece, por definição, não aplicável ao GPL engarrafado (acertos, discriminação da faturação, consumos mínimos e contadores), sendo desejável que se aclare o alcance prático desta disposição.

COMPETÊNCIAS DA ERSE E DA DGEG

O artigo 6.º, n.º 2 prevê a obrigatoriedade de envio de informação à DGEG por parte dos postos de abastecimento, dos montantes faturados, dos preços praticados e respetivas quantidades do GPL engarrafado vendido. Esta informação deve igualmente ser remetida à ERSE, uma vez que o artigo 7.º, n.º 2 prevê que estão sujeitas a regulação “as condições de relacionamento comercial entre os agentes e os clientes e de qualidade de serviço, bem como a formação de preços”. Por forma a evitar duplicações de reporte (à DGEG e à ERSE) por parte dos postos de abastecimento, seria necessário prever um mecanismo de reporte de informação entre a DGEG e a ERSE.

Relativamente a esta informação, a ERSE entende que a mesma deve ser disponibilizada aos consumidores e de forma coordenada com outras plataformas já existentes (exemplo, a plataforma “Preços de Combustíveis Online”, gerida pela DGEG, na forma de preços médios faturados ou de ofertas comerciais). Particularmente no caso do GPL na categoria engarrafada, no qual se irá iniciar um processo de recolha organizada de informação, devem ser desenvolvidas ferramentas de comparação de preços, na qual a ERSE assumiria um importante papel.

Noutro plano, deveria existir igualmente um esclarecimento no sentido de se determinar se os aspetos sujeitos à regulação do artigo 7.º devem observar uma regulamentação específica da ERSE.

ARTICULAÇÃO COM O DECRETO-LEI N.º 31/2006

Em função do teor do presente projeto sugere-se que, no âmbito da revisão do Decreto-lei n.º 31/2006, em curso, a redação do atual artigo 21.º-A seja alterada, fazendo constar a exceção à venda livre imposta pela obrigatoriedade de comercialização estabelecida.

ARTICULAÇÃO COM DEMAIS DIPLOMAS

A regulação relativa às instalações de armazenamento de produtos do petróleo e postos de abastecimento de combustíveis foi aprovada pelo Decreto-lei n.º 267/2002, de 26 de novembro, com as alterações do DL n.º 217/2012, de 9 de outubro e Lei n.º 15/2015, de 16 de fevereiro e regulamentado pelas Portarias n.º 1188/2003, de 10 de outubro, alterada pela Portaria n.º 1515/2007, de 30 de novembro.

Deste modo, a ERSE sugere a referência aos diplomas que regulam a matéria e estão relacionados com o diploma em análise, designadamente o Decreto-lei n.º 267/2002, de 26 de novembro, para efeitos das

definições e conceitos (por exemplo, GPL e de posto de abastecimento de combustível), contribuindo para uma melhor articulação entre os diferentes diplomas. Nos termos do Decreto-Lei n.º 267/2002, a sigla GPL (gases de petróleo liquefeito), inclui o gás propano e o gás butano, e define “instalação de abastecimento de combustíveis” que é equivalente à expressão “posto de abastecimento de combustíveis”, na redação prevista no artigo 3.º do projeto do diploma em análise.

Adicionalmente, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º, os postos de abastecimento devem integrar uma área destinada ao armazenamento de garrafas de GPL, constituindo esse facto uma condição “de exploração” do respetivo posto de abastecimento. As condições de exploração dos postos de abastecimento estão expressas na emissão da respetiva licença de exploração, definida pelo Decreto-Lei n.º 267/2002. Neste contexto, sugere-se que se torne explícito no diploma que a regra proposta no artigo 3.º, n.º 2 altera o regime vigente, em particular o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 267/2002 com as alterações do Decreto-Lei n.º 217/2012, de 9 de outubro e Lei n.º 15/2015, de 16 de fevereiro e regulamentado pelas Portarias n.º 1188/2003, de 10 de outubro alterada pela Portaria n.º 1515/2007, de 30 de novembro. Igualmente relevante para o enquadramento, salienta-se a Portaria n.º 460/2001, de 8 de Maio, que aprova o Regulamento de Segurança das Instalações de Armazenagem de Gases de Petróleo Liquefeitos (GPL) com Capacidade até 200 m³ por recipiente.

II. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Relativamente à redação do diploma objeto de parecer, a ERSE identificou algumas propostas de alteração, identificados nos seguintes pontos:

- **INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 9.º**

O Regime Geral das Contra-Ordenações (RGCO) é um Decreto-Lei autorizado e prevê sanções contraordenacionais mais baixas do que as propostas no projeto de diploma. Refere que apenas por “lei” poderão ser determinadas sanções mais elevadas do que as previstas neste projeto de diploma legal. Assim, os montantes dos números 1 e 2 deverão diminuir ou, alternativamente, deverá ser a Assembleia da República a legislar esta matéria ou, alternativamente, a autorizar o Governo a fazê-lo.

Em relação ao número 4, para melhor clarificação, sugere-se uma redação distinta. Nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 6/2015 a instrução caberá, em princípio à ENMC. Será, talvez, preferível ser o próprio Decreto-Lei a estabelecer os critérios para se proceder à instrução e à decisão.

- **PREÂMBULO**

Onde se lê “Por outro lado, é prioritário assegurar que em todas as localidades existe um comercializador idóneo para satisfazer as necessidades dos consumidores nas melhores condições”, **sugere-se que se**

leia “Por outro lado, é prioritário assegurar que em todos os municípios existe um comercializador idóneo para satisfazer as necessidades dos consumidores nas melhores condições”.

- **ARTIGO 1.º**

Onde se lê “O presente diploma estabelece os termos de comercialização obrigatória, nos postos de abastecimento, de gás de petróleo liquefeito (GPL) na categoria engarrafado” **sugere-se que se leia** “O presente diploma estabelece os termos de comercialização obrigatória, nos postos de abastecimento, de gás de petróleo liquefeito (GPL), butano e propano, na categoria engarrafado”.

- **ARTIGO 2.º, N.º1**

Sugere-se a ponderação acerca da manutenção do termo “consumo público”.

- **ARTIGO 2.º, N.º 2**

Onde se lê “Nas localidades onde não existam postos de abastecimento deve o respetivo município adotar as medidas necessárias à comercialização do GPL na categoria engarrafado nessa localidade”, **sugere-se que se leia** “O município pode adotar as medidas necessárias com vista a garantir, na respetiva circunscrição, a comercialização do GPL na categoria engarrafado”.

- **ARTIGO 4.º, N.º 2**

A comercialização a retalho de GPL engarrafado é exercida em regime livre¹, sem prejuízo da obrigação de registo prevista no artigo 13.º -A e, na observância da legislação aplicável quanto às respetivas especificações técnicas. Nos termos do Decreto-Lei n.º 267/2002, não estão sujeitas a licenciamento as instalações de armazenamento de GPL, com capacidade inferior a inferior a 50 m³ (que correspondem à classe B1 e B2 do anexo III da Portaria n.º 1515/2007).

O n.º 2 do artigo 4.º do projeto em análise apenas faz referência a estabelecimentos “devidamente licenciados para o efeito”. Considerando a possibilidade de existência de instalações não sujeitas a licenciamento, sugere-se a clarificação do regime aplicável a estas instalações

¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 21.ºC do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, na redação do Decreto-Lei n.º 244/2015, de 19 de outubro.

- **ARTIGO 4.º, N.º 3**

Sugere-se a possibilidade de a ERSE poder emitir a dispensa total ou parcial da comercialização de gás engarrafado. Por dispensa parcial entende-se, a possibilidade de determinado posto de abastecimento comercializar apenas uma determinada tipologia de gás (butano ou propano), com os fundamentos já previstos neste número.

- **ARTIGO 4.º, N.º 4**

Onde se lê “Nas localidades onde não existam postos de abastecimento deve o município em causa adotar as medidas necessárias à comercialização do GPL na categoria engarrafado, no respetivo território”, **sugere-se que se leia** “Os municípios devem adotar as medidas necessárias à comercialização do GPL, na categoria engarrafado, no respetivo território”.

- **ARTIGO 6.º**

Sugere-se a inclusão de um novo número no presente artigo que permita a receção por parte da ERSE, dos elementos indicados no número anterior (n.º2), referentes a preços e quantidades. Esta informação é indispensável para que a ERSE cumpra com o disposto no presente diploma, nomeadamente na questão de ser responsável pela formação de preço (Artigo 7.º, n.º2) e pela avaliação do impacto da implementação do diploma em análise (Artigo 10.º).

- **ARTIGO 7.º, N.º2**

Onde se lê “A regulação abrange, nomeadamente, as condições de relacionamento comercial entre os agentes e os clientes e de qualidade de serviço, bem como a formação de preços” **sugere-se que se leia** “A regulação abrange, nomeadamente, as condições de relacionamento comercial entre os agentes e os clientes e de qualidade de serviço, bem como a formação de preços, podendo a ERSE recorrer ao estabelecimento de regulamentação específica para o efeito”.

- **ARTIGO 10.º**

Onde se lê “Após o primeiro ano de vigência do presente diploma a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos procede à avaliação dos efeitos da sua aplicação, apresentando, se for caso disso, proposta de alteração do quadro legal que reforcem a concorrência do mercados e os direitos dos consumidores”, sugere-se que se leia “Após o segundo ano de vigência do presente diploma a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos procede à avaliação dos efeitos da sua aplicação, apresentando, se for caso disso,

proposta de alteração do quadro legal que reforcem a concorrência do mercados e os direitos dos consumidores”.

- **ARTIGO 11.º, N.º1**

Onde se lê “Até à criação da entidade fiscalizadora especializada para o setor energético, compete à Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E. a fiscalização a que se refere o artigo 6.º” **deve-se ler** “Até à criação da entidade fiscalizadora especializada para o setor energético, compete à Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E. a fiscalização a que se refere o artigo 8.º”.

- **ARTIGO 11.º, N.º2**

Não se encontra previsto o mecanismo necessário para a adaptação dos postos de abastecimento, uma vez que apenas é mencionado o prazo para tal ocorrer (2 meses). Partindo do pressuposto que este elemento passará a fazer parte integrante da licença para exploração, deverá ser identificada a forma de proceder à sua alteração, desejavelmente por remissão para o regime legal aplicável.

- **ARTIGO 12.º**

Sugere-se a clarificação da data de entrada em vigor do diploma em análise.

III- Conclusão

Ao longo do presente parecer, a ERSE elenca um conjunto de considerações, questões e propostas de melhoria de redação que, no seu entendimento, são essenciais para a clarificação da redação final do diploma em apreço.

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, em 20 de julho de 2017