

**PARECER**

**PARECER SOBRE «PACOTE LEGISLATIVO RELATIVO À SEGURANÇA DO  
ABASTECIMENTO»**

Proposta de Resolução do Conselho de Ministros  
e de três Decretos-Lei

**PROPOSTA RECEBIDA EM 30 AGOSTO DE 2022**

31 de agosto de 2022

**Consulta:** Ministério do Ambiente e da Ação Climática de 30/08/2022

**Base legal:** Competências consultivas dos artigos 16.º e 17.º dos Estatutos da ERSE.

**Divulgação:** Pode ser disponibilizado publicamente, após tomada de decisão ou um ano após a elaboração, sem prejuízo do acesso ou divulgação anterior nos termos legais. A disponibilização não abarca informação que, por natureza, seja comercialmente sensível ou configure segredo legalmente protegido ou dados pessoais.

ÍNDICE

<b>1</b>	<b>ENQUADRAMENTO .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>APRECIÇÃO .....</b>	<b>1</b>
2.1	Resolução do Conselho de Ministros (reserva estratégica de água adicional, investimentos em infraestruturas de gás e medidas de poupança energética).....	1
2.2	Decreto-Lei relativo à instituição de Reserva Estratégica de Gás Natural .....	2
2.3	Decreto-Lei relativo a Medidas extraordinárias e temporárias da segurança de abastecimento de gás.....	3
2.4	Decreto-Lei relativo à consagração do direito dos consumidores com consumos anuais inferiores ou iguais a 10.000 m <sup>3</sup> a optarem pela tarifa regulada de gás .....	5
<b>3</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>6</b>

Correspondendo a solicitação externa urgente do Ministério do Ambiente e da Ação Climática, rececionada a 30/08/2022 (N/ ref.ª R-Tecnicos/2022/3462), com máxima urgência, uma vez que os projetos deverão ser submetidos ao Conselho de Ministros da próxima quinta-feira, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) emite o seguinte parecer.

## 1 ENQUADRAMENTO

A ERSE recebeu um «Pacote Legislativo Relativo à Segurança do Abastecimento» composto por uma Resolução do Conselho de Ministros e três Decretos-Lei. A primeira institui a reserva estratégica de água adicional, investimentos em infraestruturas de gás e medidas de poupança energética. Os Decretos-Lei são relativos a Medidas extraordinárias e temporárias da segurança de abastecimento de gás, à instituição de Reserva Estratégica de Gás Natural, pertencente ao Estado português; e à consagração do direito dos consumidores com consumos anuais inferiores ou iguais a 10.000 m<sup>3</sup> a optarem pela tarifa regulada de gás.

A ERSE apresenta neste parecer as sugestões e/ou preocupações relativas às propostas recebidas cingindo-se ao essencial e aos temas que diretamente respeitam às suas competências, atento o prazo determinado e a capacidade de potencial incorporação de comentários.

## 2 APRECIÇÃO

### 2.1 RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS (RESERVA ESTRATÉGICA DE ÁGUA ADICIONAL, INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURAS DE GÁS E MEDIDAS DE POUPANÇA ENERGÉTICA)

A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) estabelece a reserva estratégica de água adicional, investimentos em infraestruturas de gás (no Terminal e no Armazenamento) e medidas de poupança energética.

No âmbito desta primeira medida, o n.º 5 da RCM estabelece que a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) fica responsável por operacionalizar, monitorizar e garantir o cumprimento das medidas indicadas no número anterior. Todavia, o n.º 4 refere-se à possibilidade de participação no mercado de reserva de regulação e no mercado de banda de regulação secundária através de regras fixadas pela ERSE (no Manual

de Procedimentos da Gestão Global do Sistema). Porventura, o n.º 5 poder-se-á querer referir aos números 2 e 3, que preveem a fixação do valor da cota em metros pela APA e suspensão temporária da utilização dos recursos hídricos. A competência relativa ao Manual de Procedimentos da Gestão Global do Sistema é, naturalmente, da ERSE.

Os números 7 e 9 da RCM traduzem-se em autorizações para realização de investimentos por parte de concessionárias que não beneficiaram do procedimento legalmente definido. Não é possível, num prazo tão curto, realizar uma análise custo-benefício, o qual seria relevante sobretudo no que respeita às cavidades adicionais dedicadas ao armazenamento. Assim, tal autorização não dispensa legalmente o disposto no plano decenal indicativo de desenvolvimento e investimento (PDIRG) da Rede Nacional de Transporte, Infraestruturas de Armazenamento e Terminais de GNL (RNTIAT). Em todo o caso, deve ter presente que estes investimentos deverão ser conformados com um cenário de transição energética prevendo-se a possibilidade de receção de gases descarbonizados de modo evitar-se a criação de “custos afundados”, neste caso em nome da segurança do abastecimento, que serão repercutidos sobre os consumidores.

## **2.2 DECRETO-LEI RELATIVO À INSTITUIÇÃO DE RESERVA ESTRATÉGICA DE GÁS NATURAL**

A criação de uma reserva estratégica de gás natural, pertencente ao Estado português, a constituir, gerir e manter pela ENSE, E.P.E., em nome da segurança do abastecimento, será financiada pelos comercializadores registados. Tal reserva estratégica, que conduz inclusivamente à expansão da atividade daquela empresa pública, tanto quanto se consegue perceber, é distinta e cumulativa com as “reservas de segurança adicionais” a constituir diretamente pelos comercializadores (artigos 9.º e 10.º da proposta de Decreto-Lei *infra* identificado). Esta opção traduz-se, portanto, na expansão do regime de reservas, não só a cargo diretamente dos privados, mas, também, através de uma entidade pública, institucionalizando um regime de reservas misto que, de certo modo, parece mimetizar de forma inovatória o regime das reservas petrolíferas. Note-se, porém, que em ambos os casos o financiamento recai sobre os comercializadores que, por sua vez, procurarão repercutir economicamente tal custo adicional sobre os consumidores.

Tendo em consideração esta repercussão económica nos consumidores importaria acautelar que o aprovisionamento do gás para a constituição das reservas pela ENSE não fosse efetuado em períodos de escassez de gás natural no mercado europeu e consequentemente a preços muito elevados que vão onerar

os custos com a sua constituição. Sendo tal possível, é desejável que medidas desta natureza sejam tomadas em contraciclo com as situações de escassez de gás natural.

### 2.3 DECRETO-LEI RELATIVO A MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS E TEMPORÁRIAS DA SEGURANÇA DE ABASTECIMENTO DE GÁS

As medidas relativas a novas obrigações de reporte, à criação de um mecanismo de último recurso de garantia de abastecimento e o estabelecimento da figura do operador dominante corresponde, no essencial, ao proposto pela ERSE. Porém, foram introduzidas particularidades que, nalguns casos, suscitam preocupação.

O n.º 1 do artigo 5.º remete a identificação do universo de “clientes prioritários” para o Decreto-Lei n.º 62/2020, de 28 de agosto. Todavia, a ERSE não identifica tal conceito naquele diploma legal, estando a mesma no artigo 103.º do “Regulamento da Qualidade de Serviço” (aqueles que prestam serviços de segurança ou saúde fundamentais à comunidade). Portanto, sugere-se que a norma adote a seguinte redação:

“1 - Todos os comercializadores que operam no SNG, em caso de escassez de gás natural, dão preferência ao abastecimento dos clientes prioritários, *definidos no Regulamento da Qualidade de Serviço [previsto no Decreto-Lei n.º 62/2020, de 28 de agosto]*”

Noutra opção legislativa, pode pretender-se dar preferência ao abastecimento dos “clientes protegidos” – um universo maior e não totalmente coincidente com o anterior –, estes, sim, previstos no Decreto-Lei n.º 62/2020, de 28 de agosto.

Relativamente à celebração de novos contratos pelo Comercializador do SNG, prevista no n.º 4 do artigo 5.º, atenta a repercussão tarifária de tal medida de último recurso, **entende-se que se justifica uma decisão governamental (e não da ERSE)** uma vez que não estamos no domínio da remuneração das redes no âmbito do qual, por definição do direito europeu, a competência é necessariamente do regulador. Na atual redação pode entender-se ser sugerido que o parecer da ERSE é vinculativo (mas tal não é seguro face ao disposto no artigo 91.º, n.º 2 do CPA), o que nem sequer é claro e pode ser juridicamente problemático. Tanto mais que as matérias de segurança do abastecimento foram legalmente cometidas à DGEG.

Assim, propõe-se a seguinte redação:

*“4 - O fornecimento de gás natural às entidades previstas nas alíneas a) e b) do n.º 2, nas situações de indisponibilidade de gás pelo produtor deve ser suprida, se necessário, como medida de último recurso, através de celebração de novos contratos de fornecimento ao melhor preço de mercado, após parecer da ERSE, mediante aprovação por Resolução do Conselho de Ministros.”*

A redação do n.º 6 deve, por um lado, salvaguardar os direitos de propriedade do Comercializador do SNG e, por outro, evitar a criação de dívida tarifária. Assim, afigura-se excessivo fazer depender a repercussão de grave afetação do equilíbrio económico-financeiro da empresa e, de outro passo, não será de autolimitar o aumento a “50% do diferencial de preço”. Sendo que, além do mais, não é entendível qual o referencial base a utilizar no cálculo deste diferencial. Assim, propõe-se a seguinte redação:

*“6 – Nos casos referidos nos números 3 e 4, o fornecimento de gás pelo comercializador do SNG continua a ser remunerado nos termos estabelecidos, podendo, nas situações em que o equilíbrio económico e financeiro da atividade seja **significativamente** afetado, ser reconhecido nas **tarifas**, fixadas pela ERSE, o custo a repercutir que respeite **aos consumos previstos** nas alíneas a) e b) do n.º 2, em proporção da quantidade de gás fornecido”.*

No artigo 8.º, n.º 5 e, de forma menos expansiva no artigo 14.º, n.º 2, são estabelecidas normas em branco (deslegalização) que podem ser juridicamente litigadas dada a compressão de direitos económicos que podem representar. Pelo que se propõe uma redação mais contida: “O membro do Governo responsável pela área da energia pode estabelecer disposições complementares relativamente às medidas excecionais e temporárias previstas no presente decreto-lei”, o que não prejudica a possibilidade do Governo vir a instituir novas medidas mediante diploma legal.

Os artigos 9.º e 10.º preveem a constituição e regime de reservas de segurança adicionais. Tais reservas, tanto quanto se consegue perceber, são distintas e cumulativas com a “reserva estratégica de gás natural, pertencente ao Estado português” instituído por outro projeto de diploma. Em ambos os casos o financiamento recai sobre os comercializadores que, por sua vez, procurarão repercutir economicamente tal custo adicional sobre os consumidores.

De outro passo, a criação do sistema de disponibilização de excedentes de gás natural (SDEGN), caso seja emanada a Portaria prevista, resultará igualmente num custo acrescido. Pelo que se aconselha a que, caso

venha a ser instituído preventivamente tal mecanismo, seja assegurado inicialmente um processo de pré-qualificação das entidades participantes que não onere necessariamente o SNG.

O artigo 15.º carece de total precisão ao estabelecer que “As medidas extraordinárias previstas no presente diploma vigoram pelo prazo de dois anos, podendo esse prazo ser revisto até ao seu termo”. Caso seja entendido que todas as medidas previstas são extraordinárias e temporárias (como indica o artigo 1.º) então será de ponderar dispor que “As medidas ~~extraordinárias~~ previstas no presente diploma vigoram pelo prazo de dois anos, podendo esse prazo ser **prorrogado** ~~revisto até ao seu termo~~”.

#### 2.4 DECRETO-LEI RELATIVO À CONSAGRAÇÃO DO DIREITO DOS CONSUMIDORES COM CONSUMOS ANUAIS INFERIORES OU IGUAIS A 10.000 M<sup>3</sup> A OPTAREM PELA TARIFA REGULADA DE GÁS

Os clientes finais com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m<sup>3</sup> passam a poder celebrar contrato com os comercializadores de último recurso retalhistas, seja um contrato inicial (n.º 2 do artigo 2.º), seja em caso de mudança de comercializador (n.º 3 do artigo 2.º). Contrariamente ao que se verifica na eletricidade tal direito não depende da inexistência de tarifa equiparada. Embora se possa compreender a opção tomada, dada as atuais condições de mercado, numa lógica de prazo mais largo, seria de ponderar a harmonização com o regime do setor elétrico. Todavia, em qualquer caso, importa assegurar que os comercializadores de último recurso retalhistas não colocam entraves ao ingresso destes clientes na sua carteira. Para o efeito propõe-se o aditamento de um novo número ao artigo 2.º no qual seja indicado que:

*“5 – Os comercializadores de último recurso devem disponibilizar propostas ao público de fornecimento de gás aos clientes finais a que referem os números anteriores que permitam, sem entraves administrativos, a contratação através das suas páginas na internet.”.*

Tendo, também, em vista a tutela deste direito, sugere-se o aditamento ao artigo 4.º-A de que a violação do disposto nos números 3 a 5 do artigo 2.º constituem contraordenação. O n.º 1 do artigo 4.º-A passaria, então, a ter a seguinte redação:

*“1 - Constitui contraordenação leve, punível nos termos do disposto do artigo 2.º, na alínea j) do n.º 3 do artigo 29.º, e no n.º 4 do artigo 32.º da Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro, a indexação, pelos*

comercializadores em mercado livre, do preço do contrato de fornecimento à tarifa transitória de venda a clientes finais, ~~bem como~~ a revisão, pelos mesmos agentes, do preço do contrato de fornecimento em função das variações verificadas na aplicação do mecanismo previsto no artigo anterior, através de regras ou cláusulas de indexação, em derrogação do disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo anterior, ***bem como a violação do disposto nos números 3 a 5 do artigo 2.º***”

Por fim, por razões de transparência do documento, a expressão “articulação” a que refere o artigo 3.º deveria ser substituída por outra, tal como “após parecer da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos”.

### 3 CONCLUSÕES

No contexto do conflito armado na Ucrânia e respetivas implicações no sistema energético europeu, agravada por fenómenos como a seca prolongada, a ERSE considera ser necessário a tomada de medidas adicionais que salvaguardem a segurança do abastecimento.

Nesse quadro, veem-se geralmente como positivas as iniciativas tomadas, algumas das quais tinham sido propostas pela própria ERSE, sem prejuízo das sugestões e preocupações que, por razões do prazo oferecido, foram possíveis identificar e expor de forma sintética neste documento.

Assim, verifica-se que as seguintes medidas que procuram incrementar a segurança do abastecimento traduzem-se na criação de custos adicionais ao Sistema de Gás Natural com repercussão económica sobre os consumidores:

- a) Investimentos no Terminal;
- b) Investimentos em duas novas cavidades (armazenamento);
- c) Reserva estratégica de gás natural, pertencente ao Estado português;
- d) Reservas de segurança adicionais;
- e) Sistema de disponibilização de excedentes de gás natural (SDEGN), caso seja emanada a Portaria prevista no diploma.

Não é possível, num prazo tão curto, realizar uma análise custo-benefício, embora seja de sublinhar a relevância da segurança do abastecimento, quer para as empresas consumidoras, quer para os cidadãos.

Adicionalmente, salienta-se a pontual necessidade de melhor recorte de competências, incluindo a propósito da possibilidade de celebração obrigatória de novos contratos de aprovisionamento. Sem prejuízo da competência para a repercussão tarifária de tal medida de último recurso, entende-se não ser adequado atribuir um papel decisório (ou de emissão de parecer vinculativo) à ERSE quanto à celebração de contrato, uma vez que não estamos no domínio da remuneração das redes.

Salienta-se, igualmente, a necessidade de salvaguardar os direitos de propriedade, de evitar a criação de dívida tarifária no setor do gás natural num contexto de transição energética onde é espectável a redução dos consumos de gás natural e bem como de tutelar os direitos dos consumidores por via sancionatória relativamente à opção pela tarifa regulada.

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, em 31 de agosto de 2022

Emitido no exercício das competências consultivas dos artigos 15º a 18º dos Estatutos da ERSE, o documento é suscetível de ser disponibilizado publicamente, após tomada de decisão ou um ano após a elaboração, sem prejuízo do acesso ou divulgação anterior, nos termos legais. A disponibilização não abarca a informação que, por natureza, seja comercialmente sensível, segredo legalmente protegido ou dados pessoais.