

[Projeto de Lei n.º 314/XV/1.ª \(CH\)](#)

Garante o acesso de todos os comercializadores às tarifas reguladas de gás natural

Data de admissão: 23 de setembro de 2022

Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

Com a presente iniciativa pretende-se que «todos os comercializadores que operam no mercado liberalizado tenham acesso ao mercado regulado do gás natural». Para o efeito, propõe-se a alteração dos artigos 1.º e 2.º do [Decreto-Lei n.º 57-B/2022, de 6 de setembro](#) através da , visando estabelecer um regime excecional e temporário para acesso ao mercado de gás natural, não se prevendo, todavia, a sua regulamentação.

Note-se que o citado Decreto-Lei determina a permissão do regresso dos consumidores com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m³ ao regime de tarifas reguladas do gás natural¹.

Sustentam os autores deste projeto de lei que essa possibilidade, de os consumidores regressarem ao mercado regulado, justifica a necessidade de todos os comercializadores que operam no mercado liberalizado poderem aceder ao mercado regulado do gás natural², uma vez que a transferência de clientes para a tarifa regulada «compromete a viabilidade de concorrência no setor do gás natural, pondo em causa a sua sobrevivência».

Cumprir referir que, segundo dados do [Boletim do Mercado Liberalizado do Gás Natural](#), publicado pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), em março do corrente ano:

- O mercado livre registava cerca 1,3 milhões de clientes, para um consumo estimado em base anual de 38 220 GWh. Estes valores representam um crescimento de 2,8% em número de clientes e uma quebra de 2,6% em consumo, em termos homólogos.
- Registou-se um acréscimo de 2 950 clientes, mas uma quebra de consumo de cerca de 410,4 GWh, comparando com o mês anterior;

¹ De acordo com a [Agência para a Energia - ADENE](#) (ADENE) a mudança para o mercado regulado poderá significar uma poupança na fatura do gás entre 30% a 60%.

² Os comercializadores do mercado liberalizado estão impedidos de operar no mercado regulado. Somente os comercializadores de último recurso (CUR) podem operar no mercado regulado.

- Este mercado concentra cerca de 85% do total de clientes e cerca de 98% do consumo em Portugal Continental, com crescimento, em termos homólogos, de 1,2 p.p. e de 0,2 p.p., respetivamente;
- A quase totalidade dos fornecimentos a grandes consumidores e a clientes industriais é assegurada pelo mercado livre;
- Cerca de 86% dos clientes do segmento de clientes residenciais são fornecidos por um comercializador do mercado livre, e o seu consumo representa cerca de 87% do global deste segmento.

Saliente-se que, segundo informação da ADENE (Agência para a Energia), os comercializadores do mercado regulado – comercializadores de último recurso (CUR) – tinham recebido, até final de setembro, 39 200 pedidos de contratação. Destes, 31 800 consumidores já concluíram a passagem para o mercado regulado.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelos Deputados do Partido Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)³ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação

³ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 21 de setembro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 23 de setembro e baixou, na generalidade, à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª), no mesmo dia, por despacho do Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

[A lei formulário](#)⁴ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – «Garante o acesso de todos os comercializadores às tarifas reguladas de gás natural» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O artigo 2.º do projeto de lei em análise altera o Decreto-Lei n.º 57-B/2022, de 6 de setembro, e, segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações,

⁴ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

ainda que incidam sobre outras normas», o que não se verifica. Assim, sugere-se que, no artigo 1.º, se refira que esta é a primeira alteração à lei em questão.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, esta terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 3.º do projeto de lei em análise.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O gás natural foi introduzido em Portugal no final da década de 1980, enquadrado pelo [Decreto-Lei n.º 374/89, de 25 de outubro](#)⁵, que aprovou o regime do serviço público de importação de gás natural liquefeito e gás natural, da receção, armazenagem e tratamento do gás natural liquefeito, da produção de gás natural e dos seus gases de substituição e do seu transporte e distribuição⁶.

Nessa altura o mercado do gás começou também a ser regulado a nível europeu, com a aprovação da [Diretiva 91/296/CEE do Conselho, de 31 de maio de 1991](#)⁷, relativa ao trânsito de gás natural nas grandes redes, e da [Diretiva 90/377/CEE do Conselho, de 29 de junho de 1990](#)⁹, que estabelece um processo comunitário que assegure a transparência dos preços no consumidor final industrial de gás e eletricidade, as quais deram início a uma primeira fase da realização do mercado interno do gás natural.

⁵ Texto retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 06/10/2022.

⁶ Este decreto-lei foi posteriormente alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [232/90, de 16 de julho](#), e [8/2000, de 8 de fevereiro](#), e depois revogado pelo [Decreto-Lei n.º 30/2006, de 15 de fevereiro](#).

⁷ Texto retirado do sítio da *Internet Eur-Lex*. Todas as referências a diretivas europeias são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 06/10/2022.

⁸ Entretanto revogada pela Diretiva 2003/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2003, a qual foi igualmente revogada.

⁹ Revogada pela Diretiva 2008/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, também já revogada.

Em 1998, com a [Diretiva 98/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de junho de 1998](#), relativa a regras comuns para o mercado do gás natural, foi dado mais um passo na concretização de um mercado concorrencial do gás natural. Para além de se visar favorecer a interligação e a interoperabilidade das redes bem como o acesso aberto à rede, foi dada às empresas deste setor a possibilidade de operarem em condições não discriminatórias, permitindo-se igualmente que, para garantir a segurança de abastecimento, a defesa do consumidor e a proteção do ambiente, fossem impostas obrigações de serviço público que não podia ser garantido pela livre concorrência.

Portugal ficou, contudo, abrangido pela possibilidade de derrogar um conjunto de normas em matéria de liberalização do mercado por ser considerado um «mercado emergente»¹⁰. É, assim, aprovado o [Decreto-Lei n.º 14/2001, de 27 de janeiro](#)¹¹, que transpõe aquela diretiva e determina a entrada em vigor de algumas normas quando o mercado nacional de gás natural «deixar de ser um mercado emergente» (artigo 14.º).

Aquela diretiva foi revogada pela [Diretiva 2003/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2003](#)¹², que estabeleceu regras comuns para o mercado interno do gás natural, a qual visou assegurar condições de concorrência equitativas e «reduzir os riscos de ocorrência de posições dominantes no mercado e de comportamentos predatórios, garantindo tarifas de transporte e distribuição não discriminatórias através do acesso à rede com base em tarifas publicadas antes da sua entrada em vigor e garantindo a protecção dos direitos dos pequenos clientes e dos clientes vulneráveis». Neste contexto, previa-se que os Estados-Membros adotassem medidas adequadas para evitar o corte da ligação, nomeadamente através da designação de um fornecedor de último recurso e da possibilidade de os clientes elegíveis poderem mudar de fornecedor.

Esta diretiva foi transposta para o ordenamento jurídico português pelo [Decreto-Lei n.º 30/2006, de 15 de fevereiro](#) (já revogado, aqui disponível na sua versão consolidada¹³),

¹⁰ Nos termos do artigo 26.º, n.º 2, da diretiva. Considerava-se mercado emergente, para efeitos desta diretiva, «um Estado-membro em que o primeiro fornecimento comercial do seu primeiro contrato de fornecimento de gás natural de longa duração tenha sido efectuado há menos de dez anos» - cfr. artigo 2.º, n.º 24, da diretiva.

¹¹ Entretanto revogado pelo [Decreto-Lei n.º 30/2006, de 15 de fevereiro](#).

¹² Revogada pela Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009.

¹³ Foi revogado pelo [Decreto-Lei n.º 62/2020](#), que estabelece o regime de organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Gás atualmente em vigor.

que estabelece os princípios gerais relativos à organização e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN), bem como ao exercício das atividades de receção, armazenamento, transporte, distribuição e comercialização de gás natural, e à organização dos mercados de gás natural. Este diploma previa uma abertura gradual do mercado, de acordo com o calendário fixado por legislação complementar e «considerando a derrogação de que beneficia o mercado nacional de gás natural» (artigo 64.º).

Em 2010, iniciou-se em Portugal o processo de liberalização das tarifas de venda de gás natural a clientes finais, a 1 de julho, com a extinção das tarifas reguladas de venda de gás natural a clientes finais com consumos anuais superiores a 10 000m³ aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 66/2010, de 11 de junho](#)¹⁴.

Com a aprovação de uma nova diretiva nesta matéria - a [Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009](#), que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural (e que revoga a Diretiva 2003/55/CE) – e em consequência do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado entre a República Portuguesa e o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional, no quadro do programa de auxílio financeiro a Portugal, que obrigava à extinção das tarifas reguladas de venda de eletricidade e gás natural a clientes finais até 1 de janeiro de 2013, é aprovado o [Decreto-Lei n.º 74/2012, de 26 de março](#) (texto consolidado), que estabelece o regime de extinção das tarifas reguladas de venda de gás natural a clientes finais com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m³ e adota mecanismos de salvaguarda dos clientes finais economicamente vulneráveis.

Este diploma determinou, no seu artigo 2.º, a extinção das tarifas reguladas de venda de gás natural a clientes finais com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m³ a partir de 1 de julho de 2012 ou de 1 de janeiro de 2013 (consoante esses consumos sejam superiores a 500 m³ ou inferiores ou iguais a 500 m³, respetivamente). A partir

¹⁴ Diploma que estabelece o procedimento aplicável à extinção das tarifas reguladas de venda de gás natural a clientes finais, com consumos anuais superiores a 10 000 m³, e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 30/2006, de 15 de fevereiro, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 140/2006, de 26 de julho. Foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [77/2011, de 20 de junho](#), [15/2013, de 28 de janeiro](#), e [15/2015, de 30 de janeiro](#).

daquelas datas, os novos contratos de venda de gás natural a clientes finais são obrigatoriamente celebrados em regime de preços livres¹⁵.

Por outro lado, previa-se um regime transitório, nos termos do qual os comercializadores de último recurso deviam continuar a fornecer gás natural a clientes finais com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m³ que não exercessem o direito de mudança para um comercializador de mercado livre até 31 de dezembro de 2014 ou até 31 de dezembro de 2015 (consoante o consumo anual fosse superior a 500 m³ ou inferior ou igual a 500 m³). Com as alterações introduzidas ao Decreto-Lei n.º 74/2012 pelo [Decreto-Lei n.º 15/2015, de 30 de janeiro](#), altera-se este regime transitório, passando a remeter-se para portaria do membro do Governo responsável pela área da energia a definição da data até à qual os comercializadores de último recurso devem continuar a fornecer eletricidade aos clientes finais com os referidos consumos anuais que não exerçam o direito de mudança para um comercializador de mercado livre. Presentemente, essa data está fixada em 31 de dezembro de 2025, nos termos da atual redação do artigo 4.º da [Portaria n.º 97/2015, de 30 de março](#)¹⁶, que lhe foi dada pela [Portaria n.º 83/2020, de 1 de abril](#).

O Decreto-Lei n.º 57-B/2022, de 6 de setembro, cuja alteração se propõe na iniciativa em análise, estabelece um regime excepcional e temporário que permite aos clientes finais de gás natural com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m³ aderir ao regime de tarifa regulada de venda de gás natural. Como pode ler-se no preâmbulo do mesmo, visou-se com a criação deste regime evitar um «encarecimento dos preços finais do gás natural, em termos que oneram as famílias e os pequenos negócios», como resultado da situação internacional que se vive, harmonizando este regime com o já existente no setor da eletricidade.

Como também se refere no mesmo preâmbulo, os mercados da eletricidade e do gás encontram-se intimamente ligados, sendo que no primeiro já era possível a um cliente final que já tivesse usufruído de uma tarifa liberalizada regressar, sem custos, a um

¹⁵ Sem prejuízo de os clientes finais economicamente vulneráveis, tendo o direito de aderir às formas de contratação oferecidas no mercado, poderem optar por ser fornecidos pelo comercializador de último recurso, mantendo, em qualquer dos casos, o direito aos descontos na tarifa de acesso legalmente previstos, como se termina no mesmo artigo 2.º.

¹⁶ Procede à segunda alteração à Portaria n.º 59/2013, de 11 de fevereiro, à primeira alteração à Portaria n.º 27/2014, de 4 de fevereiro, e aprova as datas relativas ao período de aplicação das tarifas transitórias de venda a clientes finais de gás natural com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m³ e de eletricidade com consumos em baixa tensão normal

regime de tarifa regulada [até 31 de dezembro de 2025, nos termos da atual redação do artigo 3.^o¹⁷ da [Portaria n.º 348/2017, de 14 de novembro](#) (texto consolidado)].

Como determinado por aquele regime excepcional, os comercializadores de último recurso fornecem gás natural aos clientes finais que exerçam o direito de opção até à data definida nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do [Decreto-Lei n.º 74/2012, de 26 de março](#), na sua redação atual.

Prevê-se também que a mudança de comercializador se efetua através do operador logístico de mudança de comercializador e processa-se nos termos definidos no [Regulamento das Relações Comerciais](#)¹⁸, aprovado pela [Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos \(ERSE\)](#).

Para além disso, estabelece-se a obrigação de os comercializadores de último recurso disponibilizarem, no prazo máximo de 45 dias, propostas ao público de fornecimento de gás aos clientes finais que «permitam, sem entraves administrativos, a contratação através dos seus sítios na Internet» (e cuja infração é considerada contraordenação leve) e que a ERSE, os comercializadores de último recurso e a ADENE disponibilizam nos respetivos sítios na Internet informação clara e simples sobre o procedimento a adotar pelos clientes que pretendam aderir ao regime de tarifa regulada de venda de gás natural.

Atualmente, o quadro jurídico global do setor do gás encontra-se fixado no [Decreto-Lei n.º 62/2020, de 28 de agosto](#)¹⁹ (texto consolidado), que é complementado por um conjunto de regulamentos, de que se destacam o referido Regulamento das Relações Comerciais e o [Regulamento Tarifário do setor do gás](#)²⁰.

Nos termos deste último, entende-se por comercializador «a entidade registada para a comercialização de gás cuja atividade consiste na compra a grosso e/ou na venda a grosso e a retalho de gás, em regime de livre concorrência»; comercializador de último

¹⁷ Conferida pela [Portaria n.º 6/2021, de 6 de janeiro](#).

¹⁸ Disponível no portal da ERSE, consultado a 06/10/2022.

¹⁹ Estabelece a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Gás e o respetivo regime jurídico e procede à transposição da [Diretiva 2019/692, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2019](#).

²⁰ Texto consolidado disponível no portal da ERSE. Foi aprovado pelo [Regulamento n.º 368/2021, de 28 de abril](#), e alterado pelo [Regulamento n.º 583/2022, de 28 de junho](#). Consultado a 06/10/2022.

recurso grossista é a «entidade titular de licença de comercialização de último recurso que está obrigada a assegurar o fornecimento de gás aos comercializadores de último recurso retalhistas», sendo estes últimos as entidades titulares de licença de comercialização de último recurso que estão obrigadas a «assegurar o fornecimento de gás a todos os consumidores com instalações ligadas à rede, enquanto forem aplicáveis as tarifas reguladas ou, após a sua extinção, as tarifas transitórias, bem como o fornecimento dos clientes economicamente vulneráveis, nos termos legalmente definidos» (alíneas j), l) e m) do n.º 2 do artigo 3.º).

A [Diretiva n.º 15/2022, de 28 de junho](#), da ERSE, aprova as tarifas e preços de gás para vigorar de 1 de outubro de 2022 a 30 de setembro de 2023.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

A política da União Europeia no domínio da energia está prevista no artigo 194.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), e tem como objetivo promover o desenvolvimento de formas de energia novas e renováveis, em consonância com a concretização dos objetivos em matéria de alterações climáticas, integrando a competência partilhada entre os Estados Membros e a União Europeia. Com efeito, para um melhor mercado interno da energia da UE, é necessária a eliminação de muitos obstáculos e barreiras comerciais, com uma aproximação de políticas fiscais e de preços, para garantir um mercado funcional com acesso justo e um alto nível de proteção dos consumidores, bem como níveis adequados de interligação e de capacidade produtiva²¹.

Neste sentido, a UE defende que um mercado interno da energia plenamente integrado e devidamente operacional assegura preços de energia acessíveis, dando sinais de preços necessários para os investimentos na energia verde, garantindo o

²¹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/45/mercado-interno-da-energia>

aprovisionamento energético e abrindo assim uma via menos onerosa para a neutralidade climática²².

Assim, a União Europeia reformulou o seu quadro de política energética no sentido de se reduzir a utilização de combustíveis fósseis e investir numa energia mais limpa - e, mais especificamente, para cumprir os [compromissos da UE do Acordo de Paris](#), para a redução das emissões de gases com efeito de estufa. Para esse efeito foi adotado o [pacote legislativo da Comissão sobre Energias Limpas para todos os Europeus](#)^{23 24}, cujo objetivo era transformar a União Europeia numa economia hipocarbónica até 2030, assente em três objetivos principais, nomeadamente:

- dar prioridade à eficiência energética
- assumir a liderança mundial nas energias renováveis
- estabelecer condições equitativas para os consumidores

No que concerne ao setor do gás²⁵, cumpre referir a já citada Diretiva 2009/73/CE (Diretiva Gás) que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e visa introduzir regras relativas ao transporte, à distribuição, ao abastecimento e armazenamento de gás natural com os objetivos de conceder acesso ao mercado e de permitir a concorrência justa e não discriminatória, tendo em vista criar um mercado de gás natural competitivo, seguro e ambientalmente sustentável. Assim, de forma a organizar o setor, a Diretiva estabelece que os Estados-Membros devem, em cooperação com a [Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia](#)²⁶, garantir a

²² <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/68/politica-energetica-principios-gerais>

²³ COM (2016) 860

²⁴ Em pacote consiste de oito propostas legislativas que abrangem a governação ([Regulamento Governação da União da Energia \(\(UE\) 2018/1999\)](#)), a conceção do mercado da eletricidade ([Diretiva Eletricidade \(\(UE\) 2019/944\)](#), o [Regulamento Eletricidade \(\(UE\) 2019/943\)](#) e o [Regulamento Preparação para Riscos \(\(UE\) 2019/941\)](#)), a eficiência energética ([Diretiva Eficiência Energética \(\(UE\) 2018/2002\)](#), [Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios \(\(UE\) 2018/844\)](#)), as energias renováveis ([Diretiva Energias Renováveis \(\(UE\) 2018/2001\)](#)) e regras para a entidade reguladora, a Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia ([Regulamento \(UE\) 2019/942 que institui a ACER](#)). No quadro do Regulamento Governação da União da Energia, os Estados-Membros da UE devem elaborar planos nacionais integrados em matéria de energia e clima numa perspetiva de dez anos, para o período de 2021 a 2030, apresentar um relatório intercalar de dois em dois anos e desenvolver [estratégias nacionais de longo prazo](#) coerentes para cumprir os objetivos do Acordo de Paris.

²⁵ Cumpre referir o [Regulamento \(UE\) n.º 1227/2011](#) — Integridade e transparência nos mercados grossistas da energia que estabelece um quadro de monitorização dos mercados grossistas de energia, proibindo o abuso de informação privilegiada e a manipulação de mercado.

²⁶ Regulamento (CE) n.º 713/2009 — que institui a Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia

integração dos mercados nacionais a um ou mais níveis regionais, como um primeiro passo no sentido da integração de um mercado interno plenamente liberalizado, sendo que os sistemas isolados que formam «mercados de gás isolados», também devem ser integrados. A Diretiva aplica-se ao gás natural, ao gás natural liquefeito (GNL), ao biogás e ao gás proveniente da biomassa.

A Diretiva Gás foi alterada em 2019 pela Diretiva (UE) 2019/692 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, que altera a Diretiva 2009/73/CE, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural procura eliminar os obstáculos à plena realização do mercado interno do gás natural que decorrem da não aplicação das regras do mercado da UE aos gasodutos com início e término em países não pertencentes à UE.

No âmbito do [Pacto Ecológico Europeu](#) e da [Lei Europeia em matéria de Clima](#)²⁷, foi adotado o «[pacote Objetivo 55](#)» com vista a rever a legislação da UE em matéria de clima, energia e transportes, a fim de a alinhar com as ambições de 2030 e 2050, tendo sido adotado um pacote de propostas intitulado «[Concretizar o Pacto Ecológico Europeu](#)», o qual consiste numa revisão de todos os atos da UE em vigor em matéria de clima e energia, nomeadamente a [Diretiva Energias Renováveis](#)²⁸, a [Diretiva Eficiência Energética](#)²⁹ e a [Diretiva Tributação da Energia](#)³⁰.

Em outubro de 2021, a Comissão apresentou a comunicação intitulada «[Enfrentar o aumento dos preços da energia: um conjunto de medidas de apoio e ação](#)», que visa fazer face ao aumento excecional dos preços mundiais da energia e inclui um conjunto de [medidas](#) a que a UE e os seus Estados-Membros podem recorrer para dar resposta aos impactos imediatos dos aumentos dos preços e reforçar a resiliência contra choques futuros, designadamente através de apoio de emergência ao rendimento das famílias, auxílios estatais às empresas e reduções específicas de impostos.

²⁷ Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021 que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 («Lei europeia em matéria de clima»)

²⁸ COM(2021)557

²⁹ COM(2021)558

³⁰ COM(2021)563

Em resposta às dificuldades e às perturbações do mercado mundial da energia suscitadas pela invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão Europeia apresentou, em maio de 2022, o [Plano REPowerEU](#), visando a poupança energética, a produção de energia limpa e a diversificação do aprovisionamento energético, tornando a Europa independente dos combustíveis fósseis russos e avançando rapidamente para a transição ecológica. O [Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#) («MRR») está no centro da execução do Plano REPowerEU, proporcionando financiamento adicional da UE, devendo os Estados-Membros acrescentar um capítulo REPowerEU aos seus planos de recuperação e resiliência, a fim de canalizarem os investimentos para as prioridades do REPowerEU e realizarem as reformas necessárias. Além disso, a nova [Palataforma Energética da UE](#) desempenhará um papel fundamental na congregação da procura, na coordenação da utilização das infraestruturas, nas negociações com os parceiros internacionais e na preparação para a aquisição conjunta de gás e hidrogénio.

Na sequência do Plano REPowerEU e da [Declaração de Versalhes](#), a Comissão apresentou uma [proposta de Regulamento que altera o Regulamento \(UE\) 2017/1938 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e o Regulamento \(CE\) n.º 715/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às condições de acesso às redes de transporte de gás natural](#) e adotou uma [comunicação](#) que define as opções de intervenção no mercado a nível europeu e nacional.

A 9 de setembro de 2022, realizou-se o [Conselho de Ministros da Energia](#), onde os ministros de Energia da UE debateram as possíveis medidas de emergência para atenuar os elevados preços da energia e, por outro lado, o ponto da situação do estado de preparação de cada país para o próximo inverno. Foi feito um apelo para que a Comissão concebesse instrumentos de liquidez de emergência que garantissem que os participantes no mercado dispõem de garantias suficientes para satisfazer os requisitos de cobertura adicional e que permitissem fazer face ao aumento da volatilidade nos mercados de futuros e ponderasse a revisão das orientações pertinentes para integrar as regras em matéria de salvaguardas. Assim, a [Comissão, em cooperação com a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados \(ESMA\) e a Autoridade Bancária Europeia \(EBA\), já está a trabalhar sobre estes instrumentos](#), bem como sobre uma série de opções para assegurar que o sistema financeiro apoia ações destinadas a atenuar a situação atual, preservando simultaneamente a estabilidade financeira.

A 14 de setembro de 2022, a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, proferiu no Parlamento Europeu o seu discurso sobre o [Estado da União 2022](#), onde apresentou as [iniciativas](#) emblemáticas que a Comissão tenciona lançar no próximo ano. No seguimento, foi apresentada a Proposta de Regulamento do Conselho relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia ([COM \(2022\) 473](#)) onde a Comissão propõe a introdução imediata de um pacote integrado de medidas interdependentes que visam, nomeadamente, atenuar o impacto dos elevados preços da eletricidade e proteger os consumidores, preservando simultaneamente os benefícios do mercado interno e a equidade das condições concorrenciais. Estas medidas surgem na sequência das medidas anteriormente adotadas pela Comissão para garantir o [enchimento das instalações de armazenamento de gás](#) e [reduzir a procura de gás](#), a fim de se preparar para o inverno. A Comissão prossegue igualmente com os seus esforços para aumentar a liquidez dos operadores do mercado, fazer baixar o preço do gás e alterar a configuração do mercado da eletricidade a longo prazo.

Na reunião extraordinária do Conselho sobre Energia, que teve lugar no dia 30 de setembro de 2022, os ministros da Energia da UE chegaram a um [acordo político](#) sobre a mencionada Proposta de Regulamento do Conselho relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia.

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

- ESPANHA**

A transposição das sucessivas diretivas europeias que visam a construção de um mercado interno do gás natural foi feita, em Espanha, com recurso, simultaneamente, a alteração de legislação já existente ou aprovação de novos diplomas, tanto para adequar a legislação relativa à regulação do setor do gás como a relativa à concorrência, reforçando-a, à normativa europeia.

Assim, a [Ley 34/1998, de 7 de octubre](#), del sector de hidrocarburos³¹ – diploma que se aplica às seguintes atividades: prospeção, investigação e exploração de depósitos de hidrocarbonetos e instalações de armazenamento subterrâneo; importação, refinação, transporte, armazenamento e distribuição de petróleo bruto e produtos petrolíferos, incluindo gases petrolíferos liquefeitos; e aquisição, produção, liquefação, regaseificação, transporte, armazenamento, distribuição e comercialização de combustíveis gasosos através de gasodutos – foi alterada pelo [Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril](#), de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia, que previa a liberalização deste mercado em 2008, e pelo [Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio](#), de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, que visa a liberalização dos mercados energéticos, acelerando o calendário da liberalização do setor do gás (antecipando-a, nessa altura, para 2003) e facilitando a entrada de novos comercializadores.

De entre a legislação aprovada, destacam-se também o [Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo](#), por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista, que prevê a separação entre a gestão da rede e a atividade de produção e fornecimento de gás e fortalece as competências e a independência da entidade reguladora do setor energético, e o [Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero](#), de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural, que vem garantir a independência do regulador do setor na aprovação das suas circulares normativas e alargar as suas competências.

A [Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#) rege-se pela [Ley 3/2013, de 4 de junio](#), de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. No âmbito das suas competências de supervisão do mercado do gás, esta entidade

³¹ Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 06/10/2022.

supervisiona o grau de implementação da abertura deste mercado e o respeito pelas regras da concorrência, emitindo regularmente [relatórios](#) de supervisão tanto do mercado grossista como do retalhista.

Desde 1 de julho de 2008 que os consumidores espanhóis podem optar por um fornecedor do mercado liberalizado, escolhendo entre os vários comercializadores que praticam um preço livre, ou do mercado regulado pelo Governo, sendo que neste as tarifas assumem a designação de «*tarifas de último recurso*», e apenas estão acessíveis a quem tenha uma canalização com pressão inferior a 4 bar e um consumo anual inferior a 50 000 kWh.

A escalada dos preços da energia, na sequência da retoma da atividade económica após a superação da crise sanitária originada pela COVID-19 e do impacto da invasão da Ucrânia pela Rússia, motivou uma primeira intervenção nos preços praticados no mercado grossista em relação ao gás utilizado para produção de eletricidade, tendo sido aprovado o [Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo](#), *por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista*. Tendo em consideração a integração dos mercados elétricos de Portugal e Espanha no [Mercado Ibérico de Eletricidade](#) (MIBEL), este mecanismo, denominado «mecanismo ibérico» foi adotado simultânea e coordenadamente nos dois países, aguardando a sua aplicação efetiva pela aprovação por parte da Comissão Europeia. Essa aprovação veio a verificar-se em 8 de junho de 2022, pelo que, no dia imediato, foi publicada a [Orden TED/517/2022, de 8 de junio](#), *por la que se determina la fecha de entrada en funcionamiento del mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista regulado en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, y por la que se da publicidad a la decisión de la Comisión Europea que autoriza dicho mecanismo*.

Para fazer face às consequências económicas e sociais da guerra na Ucrânia, o Governo espanhol aprovou um primeiro pacote de medidas em março de 2022, o [Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo](#), *por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania*. Estas medidas intervêm, no que toca ao setor energético, no mercado retalhista, destacando-se: a criação de uma linha de ajuda direta à indústria

dependente do gás; intervenção nos critérios de fixação do preço dos combustíveis; a agilização de projetos de energias renováveis, com a finalidade de acelerar a descarbonização; uma bonificação extraordinária e temporária no preço de determinados produtos energéticos; e regulação de uma prestação patrimonial de caráter público não tributário temporária a realizar pelos operadores grossistas de produtos petrolíferos.

Estas medidas foram reforçadas e prorrogadas através do [*Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio*](#), por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

FRANÇA

A transposição das diretivas europeias para construção do mercado interno de gás natural encontra-se, em França, integrada no [*code de l'énergie*](#)³², por força da [*Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie*](#) e da [*Ordonnance n° 2016-130 du 10 février 2016 portant adaptation des livres Ier et III du code de l'énergie au droit de l'Union européenne et relatif aux marchés intérieurs de l'électricité et du gaz*](#).

De acordo com o [*artigo L111-1*](#), as atividades de exploração das redes de transporte e distribuição de gás natural são separadas das de produção, armazenamento e fornecimento aos consumidores finais, regendo-se por regras distintas.

Entre as obrigações de serviço público de gás impostas aos comercializadores de gás encontra-se a de fornecimento de gás de último recurso aos clientes domésticos finais que não encontrem fornecedor bem como a manutenção do fornecimento às pessoas em situação de precariedade ([*artigo L121-32*](#)), sendo os encargos imputáveis ao cumprimento destas obrigações compensados pelo Estado, mediante avaliação prévia da [*commission de régulation de l'énergie*](#).

³² Diploma consolidado retirado do portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a França são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 06/10/2022.

Os fornecedores de último recurso aos clientes domésticos finais são designados pelo ministro encarregue da área da energia, após um concurso organizado com o apoio da comissão reguladora da energia, de acordo com o [artigo L443-9-2](#).

O [artigo L122-1](#) atribui ao *médiateur national de l'énergie* a competência para recomendar soluções para dirimir os litígios entre os consumidores de energia (tanto singulares como coletivos) e as empresas do setor e de participar na informação daqueles quanto aos seus direitos.

Com a abertura total do mercado do gás à concorrência, que ocorreu a 1 de julho de 2007, os clientes finais passaram a poder escolher livremente o seu fornecedor de energia, no âmbito de dois tipos de ofertas: as ofertas de mercado, em que os preços são fixados livremente; e as tarifas reguladas de venda, fixadas pelos poderes públicos e apresentadas pelos fornecedores históricos (por contraposição aos fornecedores alternativos, que entraram no mercado com a liberalização). O [artigo 63](#) da [Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat](#) fixou um calendário para extinguir estas tarifas reguladas, sendo que, no que toca ao mercado do gás, se aplicam as seguintes datas:

- Para os consumidores finais não domésticos que tenham um consumo anual de referência inferior a 30 MWh por ano, 1 de dezembro de 2020;
- Para os consumidores finais domésticos que tenham um consumo anual de referência inferior a 30 MWh por ano, os únicos proprietários ou os comproprietários de um imóvel de habitação que consuma menos de 150 MWh por ano, 1 de julho de 2023.

Em função do contexto internacional, a partir de 1 de outubro de 2021, o Governo francês congelou as tarifas reguladas de comercialização de gás natural, para reduzir o impacto do seu aumento junto dos consumidores residenciais. No início de 2022 esse mecanismo foi alargado aos residentes em casas aquecidas por um sistema coletivo de aquecimento a gás e prolongado até dezembro deste ano. Já em setembro de 2022 foi [anunciado](#) pelo Governo que o aumento das tarifas do gás e eletricidade, em 2023, seria limitado a 15% e abrangeria todos os agregados familiares, condomínios, habitação social, pequenas empresas e municípios mais pequenos.

A [Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022](#) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, prevê normas relativas à segurança do fornecimento de gás, nomeadamente o aumento da capacidade nacional de tratamento do gás natural liquefeito, a fim de garantir essa segurança de abastecimento.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Após pesquisa na base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, para além do pacote de iniciativas que incidem sobre a alteração da taxa de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) no setor da eletricidade e gás, estão pendentes as seguintes iniciativas sobre tema similar, ou com algum grau de conexão ao da presente iniciativa:

- Projeto de Lei n.º 341/XV/1.ª (PCP) - [Simplifica o acesso às tarifas reguladas na energia e determina a sua continuidade e a criação da tarifa regulada de gás de botija e canalizado.](#)
- Projeto de Lei n.º 267/XV/1.ª (IL) - [Permite aos comercializadores do mercado liberalizado de gás natural ter acesso ao canal de revenda do comercializador de último recurso grossista](#)

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a mesma base de dados, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares sobre matéria idêntica ou conexas à da iniciativa em apreço:

- Projeto de Resolução n.º 195/XV/1.ª (PAN) - [Recomenda ao Governo o alargamento das condições de acesso à tarifa social da eletricidade e à tarifa social do gás natural](#), que foi rejeitado com os votos contra do PS e os votos a favor do PSD, CH, IL, PCP, BE, PAN, L
- [Resolução da Assembleia da República n.º 32/2022, de 1 de julho](#), que Recomenda ao Governo que defenda, no contexto da União Europeia, o fim da

importação de gás da Rússia, com origem no [Projeto de Resolução n.º 46/XV/1.ª \(IL\)](#)

- [Resolução da Assembleia da República n.º 51/2022](#), de 5 de agosto, que Manifesta a oposição da Assembleia da República à introdução da energia nuclear e do gás natural na lista de atividades económicas ambientalmente sustentáveis da União Europeia e recomenda ao Governo que assegure a continuação da oposição de Portugal junto das instituições, com origem no [Projeto de Resolução n.º 55/XV/1.ª \(PAN\)](#)

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS (DAC/ DAPLEN)

▪ Consultas facultativas

Atendendo à natureza da matéria em causa, sugere-se a recolha de contributos da ADENE, da ERSE, da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), da Associação dos Comercializadores de Energia no Mercado Liberalizado (ACEMEL), e do membro do Governo com a tutela nesta matéria, entre outros.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ASCARI, Sergio - **Natural gas price control** [Em linha] : **theoretical issues and world case studies**. San Domenico di Fiesole : European University Institute, 2021. [Consult. 28 set. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135860&img=23532&save=true>>.

Resumo: Esta obra encontra-se organizada em duas partes: uma teórica, compreendendo dois artigos, e uma parte prática com análise de estudo de casos de diferentes países/continentes no âmbito do controlo dos preços de gás. Na sua parte teórica são abordadas as vantagens e desvantagens da liberalização do preço do gás ao consumidor final vs. a existência de um mercado regulado. Sergio Ascari analisa, por outro lado, os objetivos, problemas e métodos que se prendem com a regulação do gás.

Projeto de Lei n.º 314/XV/1.ª (CH)

Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

A segunda parte do documento apresenta os estudos de caso, a saber: Estados Unidos, Países Baixos, Europa, Médio Oriente e África, Nova Zelândia e Indonésia.

Nas palavras do autor, após análise destes estudos de caso, «os controlos de preços do gás, no passado, foram, grosseiramente, inadequados sendo uma fonte de grandes distorções, perdas de bem-estar e atrasos no desenvolvimento da indústria. Por sua vez, essas falhas acarretaram, indiretamente, impactos sociais e ambientais adversos, como a utilização de outros combustíveis mais caros e/ou poluentes, em vez da utilização de combustíveis naturais, como o gás». No entanto, Sergio Ascari, adverte que a alternativa de inexistência de controlo não pode ser generalizada, sendo uma «opção só aberta a mercados que tenham sido efetivamente liberalizados ou estejam sujeitos a uma verdadeira concorrência entre diferentes combustíveis». A falta de regulamentação, sem um mercado de trabalho, leva a preços altos e à perda de oportunidades de crescimento de mercado, existindo benefícios apropriados por poucas empresas e sem benefício algum para o consumidor final.

LOPES, João - Choque de preços no gás e tempestade elétrica : reflexos nos consumidores e na segurança de abastecimento. **Revista de concorrência e regulação** [Em linha]. A. 13, n.º 46-47 (abr./set. 2021). [Consult. 28 set. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=137542&img=25749&save=true>>.

Resumo: Este artigo centra-se na análise do mercado de gás em situação de crise, mas antes de instalada a crise de 2022.

O autor analisa a instabilidade nos mercados de gás em 2021, estabelecendo uma comparação com a crise ocorrida em 2008, avaliando as diferenças e as semelhanças. Neste âmbito João Lopes adverte que «em consequência da subida vertiginosa dos preços do gás natural, os preços grossistas da energia elétrica na crise de 2021 são muito mais altos que na crise de 2008 – a média de setembro de 2021 em Portugal foi 156 €/MWh, ao passo que a média do mês mais alto em 2008 não foi além dos 76 €/MWh. Este crescimento dos preços grossistas acontece na generalidade dos mercados europeus de energia elétrica». De seguida é analisado o papel dos comercializadores na gestão do choque de preços da energia, bem como o papel da

regulação económica nesta gestão. Finalmente analisa-se a decisão de tarifas da energia elétrica em contexto de crise energética.

PORTUGAL. Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos – **Funcionamento do mercado de gás natural** [Em linha] : **análise na perspetiva concorrencial**. Lisboa : ERSE, 2019. [Consult, 28 set. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141035&img=29339&save=true>>.

Resumo: Este documento visa a avaliação do mercado grossista e do mercado retalhista, do gás natural, em Portugal. Segundo o autor «o presente documento pretende efetuar um exercício de sistematização do desenvolvimento da concorrência – e, por conseguinte, da concretização dos princípios do mercado interno e do processo de liberalização – no setor do gás natural português, tanto no referencial retalhista, como no referencial grossista».

O documento encontra-se estruturado em 3 capítulos, com o seguinte conteúdo:

1. Um capítulo dedicado a uma descrição e análise do funcionamento do mercado grossista de gás natural, incluindo uma perspetiva comparativa com outros referenciais grossistas, com especial enfoque na criação de pré-condições para a afirmação da concorrência num referencial de contratação grossista de gás natural.
2. Um capítulo dedicado a descrever e analisar o funcionamento do mercado retalhista, necessariamente relacionado com o próprio desenvolvimento do segmento grossista, partindo de uma observação estratificada do mercado (por segmentos de consumidores), que permita elaborar uma perspetiva integrada do desenvolvimento da concorrência. Neste capítulo são igualmente abordadas as dinâmicas de escolha e mudança de fornecedor de gás natural, que constituem o elemento central da participação dos consumidores no mercado.
3. Um capítulo de conclusões, envolvendo de forma articulada os níveis de análise retalhista e grossista, de modo a apresentar recomendações de política energética que, na perspetiva da ERSE, possam contribuir para um funcionamento do mercado nacional de gás natural com aprofundamento das condições de concorrência e competitividade, em benefício dos consumidores de gás natural.