

RECOMENDAÇÃO Nº 1/2005

I – INTRODUÇÃO

1. A **Autoridade da Concorrência** tem por principal **missão**, assegurar o cumprimento das regras da concorrência consagradas na Lei nº 18/2003, de 11 de Junho – Regime Jurídico da Concorrência – no respeito pelo princípio da **economia de mercado** e da **livre concorrência**, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a repartição eficaz dos recursos, e, sobretudo, o prosseguimento do maior benefício para os consumidores.
2. O cabal respeito pelo princípio da **livre concorrência** exige que as diversas entidades públicas e privadas assumam políticas e comportamentos conformes com esse desiderato, pelo que as restrições e/ou distorções de concorrência resultantes de **legislações** específicas, ou de **actuações** de entidades que desempenham actividades de serviço público, que constituam **obstáculos** sérios à realização daquele objectivo, devem, nessa medida, ser **afastados**.
3. Nos termos dos seus **Estatutos**, aprovados pelo Decreto-Lei nº 10/2003, de 18 de Janeiro, e para assegurar o cumprimento daquela missão, incumbe à Autoridade da Concorrência, nomeadamente, **fomentar** a adopção de práticas que **promovam a concorrência** e a generalização de uma **cultura de concorrência** junto dos agentes económicos e do público em geral e, contribuir para o **aperfeiçoamento** do **sistema normativo** português em todos os domínios que possam afectar a livre concorrência.
4. No desempenho das suas atribuições a Autoridade da Concorrência dispõe de poderes **(i) sancionatórios**, de **(ii) supervisão** e de **(iii) regulamentação**, no exercício dos quais, lhe cumpre, respectivamente, entre outros, **(i) identificar e investigar as práticas susceptíveis de infringir a legislação de concorrência nacional e comunitária, proceder à instrução e decidir sobre os respectivos processos, (ii) proceder à realização de estudos, inquéritos, inspecções ou auditorias que se revelem necessários, (iii) emitir recomendações e directivas genéricas.**

II – ENQUADRAMENTO DA QUESTÃO

2.1. Introdução do gás natural no País

5. A **introdução do gás natural** no País, foi **regulamentada**, quer quanto à natureza de **serviço público** das actividades ligadas à comercialização do gás natural (importação, armazenagem, transporte e distribuição), quer quanto às questões de **segurança** relacionadas com todo o sistema de instalações de gás (de montante a jusante).
6. Nestes termos, o **Decreto-Lei nº 374/89**, de 25 de Outubro, regulamentou a importação, armazenagem e tratamento e distribuição do gás natural e definiu essas actividades como de **serviço público**, dando corpo legislativo à opção da **introdução do gás natural** em Portugal.
7. O **Decreto-Lei nº 258/90**, de 18 de Setembro e o **Decreto-Lei nº 33/91**, de 16 de Janeiro, regulamentaram, respectivamente, as **bases de concessão** da (i) importação, armazenagem e tratamento e do transporte, e da (ii) distribuição regional do gás natural.
8. No que se refere à **segurança das instalações**, o **Decreto-Lei nº 521/99**, de 10 de Dezembro, que revogou o Decreto-lei nº 262/89, de 17 de Agosto, estabeleceu novas **normas** quanto à instalação, manutenção e inspecção de instalações de gás, dando particular relevo à função das **entidades inspectoras** em todo o processo.

2.2. Inspecção das instalações

9. As bases de concessão da exploração, em regime de serviço público, de redes de distribuição regional de gás natural, aprovadas pelo **Decreto-Lei nº 33/91**, de 16 de Janeiro, prevêm na Base XIX – **Gestão das Instalações** – que a gestão das instalações compete exclusivamente às **concessionárias** e que essa gestão deve ser realizada nas melhores **condições de segurança**, tendo em vista a garantia do eficiente funcionamento e abastecimento contínuo.
10. O **Decreto-Lei nº 521/99**, de 10 de Dezembro, estabeleceu **normas** quanto à instalação, manutenção e **inspecção** de instalações de gás, dando particular relevância à **obrigatoriedade** da função de **inspecção** como instrumento importante para melhor garantir a **segurança** e protecção das pessoas e bens.

11. Este Decreto-Lei, determina no seu articulado, quais as situações em que é **obrigatório** a intervenção de uma entidade inspectora, definindo a obrigatoriedade de **inspecções periódicas** bem como **inspecções extraordinárias** em **certas situações**.

2.3. Entidades inspectoras

12. A **Portaria nº 362/2000**, de 20 de Junho, estabeleceu os **procedimentos** aplicáveis às **inspecções** das instalações e das redes e ramais de gás, bem como procedeu à aprovação do **Estatuto das Entidades Inspectoras** das redes e ramais de distribuição e instalações de gás.
13. De acordo com o **Estatuto das Entidades Inspectoras** das Redes e Ramais de Distribuição e Instalações de Gás, anexo à Portaria anteriormente referida, o mesmo tem por **objecto**:
- *“Definir o conceito destas entidades e as suas atribuições;*
 - *Estabelecer as condições para o seu reconhecimento;*
 - *Regulamentar o exercício da respectiva actividade”.*
14. Nos termos do artigo 2º do **Estatuto**, “**entidade inspectora**” pode ser igualmente designada por “organismo de inspecção de acordo com a **norma NP EN 45 004**”.
15. Em relação às **condições de acesso** a esta actividade (artigo 4º) é disposto no nº 1 que “ *as entidades inspectoras só podem exercer a respectiva actividade desde que estejam **devidamente reconhecidas** e inscritas em cadastro próprio da **DGE***” (Direcção-Geral de Energia).
16. Igualmente, as **Entidades Inspectoras** têm de estar **certificadas pelo SPQ** (Sistema Português de Qualidade) de acordo com a norma NP EN 45 004 (alínea f) do nº 2 do artigo 4º).
17. A **Norma NP EN 45 004**, estipula no seu nº 4 (**independência, imparcialidade e integridade**), entre outros requisitos, que “*o pessoal do organismo de inspecção deve estar livre de qualquer tipo de pressão comercial, financeira ou outra ...*” e que “ *o **organismo de inspecção deve ser independente** na medida em que for exigido...*”.
18. O **artigo 5º** no nº 1 determina que o **reconhecimento** é concedido pelo **Director-Geral da Energia** (DGE). O nº 2 refere que o reconhecimento é dado por **tempo indeterminado**, enquanto se **verificarem os requisitos** que estiveram na base do seu reconhecimento, designadamente a certificação de qualidade.
19. A DGE **publica** no seu **website** a **lista** actualizada das **entidades inspectoras** a actuar em Portugal.

20. O **artigo 10º** do Estatuto (**Incompatibilidades**) determina no seu nº 1 que “as **entidades inspectoras**, bem como o seu pessoal, **não podem exercer a actividade** de projectista, fornecedor, montador, instalador ou de técnico responsável por redes, ramais e instalações de gás, quer **directamente** quer por **interposta pessoa**”.
21. Por sua vez o nº 3 do citado **artigo 10º** dispõe que “sem prejuízo das atribuições das entidades distribuidoras de gás natural, as **entidades distribuidoras**, instaladoras e montadoras, bem como o seu pessoal, **não podem actuar como entidades inspectoras** das redes, ramais e instalações de gás executadas, abastecidas ou exploradas por si ou por **interposta pessoa**”.
22. A **Portaria nº 625/2000**, de 22 de Agosto, **estabeleceu** os montantes máximos das **taxas** a cobrar pelas entidades inspectoras de redes e ramais de distribuição e instalações de gás, assim como as formas de cálculo, determinação do valor e pagamento e método de actualização. O Despacho nº 2233/2003, de 4 de Fevereiro, actualiza as taxas previstas na referida Portaria nº 625/2000.

2.4. ITG – Instituto Tecnológico de Gás

23. De acordo com elementos constantes do seu *website* o **ITG** foi **fundado** em **1975** entre a Sacor, Cidla e Sonap.
24. Em 1976 a Petrogal foi admitida como sócio efectivo. No ano seguinte, a Shell, BP e Gás Flaga aderiram à Associação.
25. Em 1980 foi admitida como associada a Petroquímica e Gás de Portugal (PGP).
26. Em **1981** os Estatutos foram alterados e a designação passou para **Associação Portuguesa dos Gases Combustíveis**.
27. Em 1982 foram admitidos como associados a Mobil e a EDP bem como diversas empresas com actividades relacionadas com a indústria do gás.
28. Em **1989** deu-se a **adesão** das empresas concessionárias de Gás Natural - **Setgás, Lusitâniagás e Portgás** - e foram alterados os Estatutos passando a designação para **Associação Portuguesa dos Gases Combustíveis/Instituto Tecnológico do Gás**.
29. Em **1998** a designação foi alterada para **Instituto Tecnológico do Gás** sendo também alterados os respectivos Estatutos.
30. O **artigo 1º dos Estatutos** refere “A **Associação** adopta a denominação de **Instituto Tecnológico do Gás**, adiante designado por **ITG**, é de **carácter técnico e científico**, **não tem fins lucrativos** e a sua duração é por tempo indeterminado”.

31. O **artigo 3º** enumera **os fins** do **ITG**, todos de **carácter técnico-científico**, tais como: apoio à actividade gasista, proceder a estudos de carácter técnico e científico, proceder a ensaios e análises laboratoriais, apoiar e proceder à formação de técnicos especializados, criar um centro de documentação, etc.
32. O **artigo 4º** prevê que podem ser seus **associados**, entre outros, **“empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de gases combustíveis para usos domésticos ou industriais...”**
33. Na **lista das principais associadas** e respectiva participação no **ITG**, destacam-se **todas as concessionárias de gás natural**.
34. Em **2000**, o **ITG** recebeu o Certificado de Qualificação nº 89/OIS.01, significando que o Instituto Tecnológico do Gás passou a ser **Organismo de Inspeção Sectorial, acreditado** pelo **IPQ**, tendo o Despacho nº 16 214/2000 do **DGE** dado o **reconhecimento, provisório**, como **Entidade Inspectoras**.
35. Entretanto, através do **Despacho** nº 18 539/2001, de 6 de Agosto, do **DGE** foi **reconhecido**, em **definitivo**, como **Entidade Inspectoras**.
36. Conforme consta do *website* o **ITG** **publicita** a sua **actividade de inspeção**, salientando que se trata de uma **Entidade de Utilidade Pública, sem fins lucrativos**, e que dispõe dos **meios técnicos e humanos com a mais elevada experiência, para fazer inspeções**.
37. Acresce que, por força do seu estatuto de **Entidade de Utilidade Pública**, sem fins lucrativos, o **ITG**, apesar de estar sujeito a IRC, no que se refere à actividade comercial, **usufrui de certos benefícios fiscais** inerentes à sua qualificação como Entidade de Utilidade Pública.

2.5. Publicitação das Entidades Inspectoras pela DGGE (Direcção-Geral de Geologia e Energia)

38. A legislação em vigor (Decreto-Lei nº 521/99, de 10 de Dezembro e Portaria nº 362/2000, de 20 de Junho), define quando devem ser realizadas **inspeções** às instalações de gás (**periódicas e extraordinárias**) bem como **as entidades** com competência exclusiva para fazer tais inspeções (**entidades inspectoras reconhecidas pela DGGE**).
39. É da **responsabilidade** dos **proprietários** e/ou **utentes** das instalações o pedido da **inspeção**.
40. Nos termos do **Estatuto das Entidades Inspectoras**, aprovado pela Portaria nº 362/2000, de 20 de Junho, aquelas só podem exercer a sua actividade desde que estejam devidamente **reconhecidas e inscritas** em cadastro próprio da **DGGE**.

41. Tendo em conta que são os **proprietários e utentes das instalações de gás** os responsáveis pelas inspecções, devendo para o efeito **escolher** uma **empresa** devidamente **credenciada e reconhecida** pela DGGE, torna-se necessário estar **disponível**, ao público em geral, a **lista** das **Entidades Inspectoras** inscritas no cadastro da **DGGE**, bem como **informação** sobre este tipo de **obrigação**.
42. Igualmente, face à natureza do **serviço** que está em causa, quer pelo seu carácter de **interesse público**, quer pelas questões de segurança que envolve, deverá existir e ser disponibilizada **informação adequada** aos **consumidores** sobre as suas obrigações nesta matéria.
43. A **DGGE** tem disponível no seu **website** a **lista** das Entidades Inspectoras credenciadas bem como a lista das Entidades Reparadoras e Instaladoras.

III – AVALIAÇÃO EM TERMOS CONCORRENCIAIS

44. O mercado da **actividade de inspecção** de instalações de gás pode ser considerado um **mercado emergente**, tendo surgido após a publicação da regulamentação anteriormente referida.
45. Neste sentido, o desenvolvimento do mercado deu-se com o aparecimento de **operadores privados**, que se constituíram nos termos previstos e exigidos pela legislação (**certificação pelo IPQ e reconhecimento e registo** no cadastro pela **DGGE**).
46. Uma vez que se estava perante um **mercado emergente** (criado por força da lei) com características de serviço público e de **utilização obrigatória** por parte dos detentores de instalações de gás, a própria regulamentação procurou salvaguardar alguns aspectos importantes do ponto de vista dos clientes (qualidade das entidades que operam no mercado e limitação dos valores a cobrar pelas taxas de inspecção).
47. É neste contexto, que a **situação** particular do **ITG**, quer quanto à sua estrutura accionista, quer quanto à sua qualificação como Entidade de Utilidade Pública, por força de ser uma associação sem fins lucrativos, é **susceptível** de causar **distorções de concorrência** no mercado.
48. Com efeito, o facto de os principais **associados do ITG** serem as **empresas produtoras/distribuidoras** de gás, parece colocar uma questão de **incompatibilidade**, face ao previsto legalmente.
49. O texto da **Portaria nº 362/2000**, de 20 de Junho, e o da **Norma NP EN 45 004**, não parecem deixar dúvidas quanto ao **objectivo** da regulamentação sobre **incompatibilidades e independência, imparcialidade e integridade** das **Entidades Inspectoras** de gás.

50. O **Estado**, ao atribuir à esfera privada a responsabilidade destas inspecções, procurou **acautelar**, por um lado, a **independência e imparcialidade** das entidades inspectoras e, por outro lado, a sua **capacidade técnica e idoneidade**.
51. Quanto à **independência e imparcialidade**, proibiu a participação das empresas alvo das inspecções nas entidades inspectoras.
52. Quanto à **capacidade técnica e à idoneidade**, obrigou à certificação das empresas por parte do IPQ e ao seu reconhecimento por parte da DGGE.
53. Assim, não parece razoável que seja o próprio **Estado** (através do IPQ e da DGGE) a **criar desvios** aos objectivos da **legislação**, potenciando **distorções de concorrência** no mercado, ao permitir que o **ITG** actue como **Entidade Inspectoras** em paralelo com operadores privados constituídos segundo os requisitos legais.
54. Estas **distorções de concorrência** são tão mais **graves** quanto surgem na fase de criação/desenvolvimento do mercado, o qual, como referido, apresenta condições de funcionamento susceptíveis de potenciar as **distorções de concorrência**.
55. A exigência da realização de inspecções obrigatórias, por parte dos proprietários dos imóveis, sob pena de corte do fornecimento de gás (produto essencial), obriga a uma total **transparência do mercado**, nomeadamente, quanto à acessibilidade rápida e fácil dos interessados à identificação e qualificação das empresas que operam no mesmo.
56. O **acesso à identificação** das entidades inspectoras só é possível através do *website* da DGGE, o qual se apresenta de complexa busca, para além da lista das Entidades Inspectoras só indicar o endereço das mesmas, não fornecendo qualquer outro meio contacto (eg. telefone).
57. Este facto, associado às **dificuldades** que grande parte dos **utentes** terá para aceder a esta informação (eg. idade elevada, ausência de Internet), pode potenciar o recurso ao contacto com a empresa distribuidora de gás (interlocutor preferencial do consumidor) criando condições para a eventual indicação da entidade a que está associada.
58. Por outro lado, **publicitando** o **ITG**, no seu *website*, a sua **actividade de inspecção**, salientando que se trata de uma Entidade de Utilidade Pública, sem fins lucrativos, e que dispõe dos meios técnicos e humanos com a mais elevada experiência para fazer inspecções, é susceptível de **criar** no utente a **ideia** de dispor de **maior credibilidade e capacidade técnica** em relação aos seus concorrentes.

IV – RECOMENDAÇÃO

Face ao exposto, nos termos conjugados do disposto no artigo 6º - nº 1 alíneas b) e f) e no artigo 17º - nº 1 alínea f), ambos dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei nº 10/2003, de 18 de Janeiro, e no uso dos poderes conferidos a esta Autoridade pelo artigo 7º - nº 4 alínea b) dos citados estatutos, o **Conselho da Autoridade da Concorrência** formula ao **Senhor Ministro da Economia e da Inovação**, enquanto membro do Governo com **Tutela** do Instituto Português da Qualidade (**IPQ**) e da Direcção-Geral de Geologia e Energia (**DGGE**), a seguinte **Recomendação**:

1. *Certificação e Reconhecimento de Entidades Inspectoras de Gás*

- O **Decreto-Lei nº 521/99**, de 10 de Dezembro, estabelece as normas sobre as inspecções de instalações de gás, definindo regras quanto à **obrigatoriedade das inspecções periódicas e extraordinárias**;
- A **Portaria nº 362/2000**, de 20 de Junho, aprovou o **Estatuto das Entidades Inspectoras** e definiu as **condições de acesso** à actividade (certificação pelo Sistema Português de Qualidade e reconhecimento pela Direcção-Geral de Geologia e Energia);
- A **certificação** de Entidades Inspectoras de Gás deve ser feita nos termos previstos na Norma **NP EN 45 004**, nomeadamente, cumprindo os princípios de **independência, imparcialidade e integridade**;
- O **reconhecimento e registo** pela **DGGE**, pressupõe que os **requisitos legais** são cumpridos – as **entidades distribuidoras não podem actuar como entidades inspectoras directa ou indirectamente** -;
- O **ITG** – Instituto Tecnológico do Gás é uma Associação de carácter técnico-científico sem fins lucrativos, reconhecida como **Entidade de Utilidade Pública**, cujas principais **associadas** são todas as **empresas** concessionadas para a **distribuição de gás** natural no País e está certificada e reconhecida como **Entidade Inspectoras** de instalações de gás;
- A **actuação** do **ITG** no mercado das inspecções de instalações de gás, em condições **contrárias** aos critérios **legalmente definidos** para acesso àquela actividade, é passível de **originar distorções de concorrência** face aos operadores constituídos legalmente;

- Igualmente, o facto de o **ITG** constituir uma Associação sem fins lucrativos com o **Estatuto de Utilidade Pública** também **poderá** ser susceptível de **criar distorções de concorrência**, face às isenções fiscais que lhe são atribuídas em função do respectivo Estatuto;
- As supra referidas potenciais **distorções de concorrência** são tanto mais **graves** quanto se está perante um **mercado emergente**, resultante da atribuição à iniciativa privada de funções de inspecção, cujo próprio enquadramento regulamentar procurou assegurar, entre outras, condições de imparcialidade e independência das empresas inspectoras face às entidades passíveis de inspecção.

Assim,

- Os **Organismos responsáveis** pela certificação e reconhecimento do **ITG como Entidade Inspectoras**, respectivamente, **IPQ e DGGE**, deverão **reavaliar** o respectivo **processo** de certificação e reconhecimento no sentido de o mesmo **ser anulado**, enquanto se mantiverem os impedimentos do ITG anteriormente descritos.

2. Informação aos Utentes de Instalações de Gás

- **Transparência** e simetria de **informação** entre os agentes que actuam num mercado, são condições necessárias para um funcionamento concorrencial do mesmo.
- O **mercado** das **inspecções** de instalações de gás, dado as suas características, apresenta uma **assimetria** de informação entre os operadores e os utilizadores, que deverá ser regulada face ao **interesse público** desta actividade.
- Esta questão é particularmente relevante na cidade de Lisboa, por força da reconversão efectuada nas instalações existentes para o gás de cidade.
- Com efeito, os **utentes/proprietários** das instalações de gás natural, deverão estar devidamente **informados** das suas **obrigações**, no que se refere às condições de segurança do funcionamento daquelas instalações, bem como quanto às **entidades habilitadas** para procederem a inspecções e reparações das respectivas instalações.
- Os **meios de informação** deverão ser **variados** e de **fácil acesso**, de modo a que todos os interessados possam facilmente conhecer as suas obrigações e optar livremente pelos operadores que melhor poderão responder às suas necessidades.

Assim,

- A **DGGE** – Direcção-Geral de Geologia e Energia, deverá disponibilizar uma **linha directa**, de preferência verde, para **esclarecimentos** sobre **questões** relacionadas com o fornecimento e segurança das instalações de **gás natural** divulgando esse facto através dos meios de comunicação social.
- A **DGGE** deverá assegurar **adequada** divulgação/**informação** das **obrigações** dos utentes/proprietários das instalações de gás natural, quer através dos **meios de comunicação social**, quer de **circulares informativas** enviadas através do *mailing* das empresas distribuidoras.
- Deverá ser criado um **“atalho”** autonomizado, no **website** da **DGGE**, de fácil acesso por parte dos consumidores, com as **listagens** e **contactos** completos das empresas inspectoras e reparadoras.

AdC, 09.06.05