



REGULAÇÃO NO MERCADO COMUM EUROPEU PARA A INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL: PRINCIPAIS ASPECTOS

Superintendência de Comercialização e Movimentação de Gás Natural

Julho, 2003



Nota Técnica SCG nº 017/03/SCG

Rio de Janeiro, 11 de julho de 2003

Regulação no Mercado Comum Europeu para a Indústria de Gás natural: Principais Aspectos

Índice

- 1. Introdução**
- 2. Diretiva Européia: principais aspectos**
- 3. Alterações propostas para a Diretiva 98/30/CE**
- 4. Estágio atual na implementação da Diretiva, por Estado- Membro**
- 5. Conclusões**
- 6. Referências**

1. Introdução

Em 1998, os Estados da Comunidade Européia, unanimemente, adotaram uma regulamentação para o setor de gás natural, a Diretiva 98/30/CE, com o objetivo de implementar um mercado comum competitivo, bem como assegurar o abastecimento interno.

A realização do mercado único integra-se no âmbito da política energética e é uma prioridade de longa data da Comunidade, por reforçar a coesão econômica e social do bloco e melhorar a competitividade da indústria européia.

A instauração do mercado único, atualmente bastante avançada, decorreu segundo um processo por etapas. Numa primeira fase, foram adotadas medidas visando assegurar a transparência dos preços para os consumidores finais¹ e a facilitar o trânsito do gás entre as grandes redes da Comunidade². Em seguida, tratou-se de eliminar certas restrições à igualdade de acesso das empresas às atividades de exploração e prospeção dos hidrocarbonetos³.

Finalmente, com as novas regras introduzidas pela Diretiva 98/30/CE implementou-se uma etapa importante desse processo, com a determinação da reestruturação na indústria de gás. A competição no setor foi então introduzida, essencialmente pelo estabelecimento de acesso de terceiros a rede de transporte, desverticalização das atividades da cadeia e procedimentos não discriminatórios na tarifação e no balanceamento dos sistemas de transporte e distribuição.

A função do regulador foi redefinida para os Estados, sem, entretanto, deixar de levar em conta as características e o histórico de cada mercado em particular. Nesse sentido, são previstas derrogações temporárias a certas disposições da Diretiva, que visam contornar problemas relativos tanto a compromissos contratuais assumidos anteriormente como à possível inibição de investimentos em mercados incipientes.

Na presente Nota Técnica são expostos brevemente os principais aspectos da Diretiva 98/30/CE, bem como apresentadas as alterações propostas para esta regulamentação, já em estado avançado de discussão.

O estágio na implementação da Diretiva nos diversos membros da Comunidade e em países ditos candidatos são também descritos no estudo. É apresentada uma proposta de agenda, elaborada pela Comunidade Européia, para a conciliação de regulamentações técnicas e comerciais, que consolide o mercado comum europeu.

Ressalta-se que os pontos levantados e discutidos no trabalho não são exaustivos em relação a Diretiva, mas sim selecionados com o objetivo de subsidiar uma discussão de regulamentação

¹ Diretiva 91/377/CEE – Objetivo: assegurar a transparência dos preços ao consumidor final industrial de gás e eletricidade, a fim de favorecer a livre escolha dos consumidores.

² Diretiva 91/296/CEE – Objetivo: facilitar o trânsito de gás natural entre grandes redes de transporte de alta pressão a fim de aumentar as trocas de gás natural entre as grandes redes, sem ignorar as necessidades da segurança e da qualidade do abastecimento.

³ Diretiva 94/54/CEE – Objetivo: Assegurar um acesso não discriminatório de todas as empresas, independentemente da sua nacionalidade ou da sua natureza pública ou privada, às atividades de prospeção, exploração e extração de hidrocarbonetos.

para o setor, no Brasil, bem como a elaboração de uma pauta de discussão de bases para uma harmonização regulatória nos países do Cone Sul, conforme consta na Ata da Primeira Reunião da Comissão Mista Bilateral Permanente Brasil-Argentina em Matéria Energética - COMISTA.

2. Diretiva Européia – Principais Pontos

A Diretiva Européia 98/30/CE, de 22 de Junho de 1998, institui regras comuns para o transporte, a distribuição, fornecimento e armazenamento de gás natural. Neste documento é estabelecido a regulamentação *‘sobre a organização e funcionamento do setor do gás natural, incluindo o gás natural liqüefeito (GNL)’*, sendo abordados *“o acesso ao mercado, a operação do sistema, bem como os critérios e procedimentos aplicáveis à concessão de autorizações”* para todas as atividades da cadeia.

Resumidamente, o objetivo estabelecido pela regulamentação contempla duas diferentes vertentes:

- uma qualitativa destinada a implementação de alterações na indústria de gás, sob o ponto de vista estrutural, e
- uma quantitativa destinada a proporcionar, gradualmente, a partir da reorganização do mercado, a liberdade de escolha no suprimento de gás, a fim de garantir que os consumidores se beneficiem das vantagens da abertura do mercado e se tornem asseguradas a concorrência e a equidade entre os Estados-membros.

Dentro dos aspectos gerais estabelecidos na Diretiva, é ressaltado que a concretização de um mercado concorrencial de gás natural é um objetivo fundamental para a criação de um mercado interno interligado de energia. Entretanto, é preconizado que este objetivo seja atingido de forma progressiva, em decorrência dos diferentes graus do desenvolvimento, bem como da diversidade de estruturas de mercado dos Estados-membros.

Desta maneira, o conjunto de regras que compõe a Diretiva constitui tão somente os princípios gerais de enquadramento, cuja aplicação concreta deve ficar ao critério de cada Estado-membro, levando-se em conta as características de serviço público inerentes ao setor de gás natural.

Para melhor compreensão, a abordagem no resumo a seguir, relativo aos pontos selecionados, seguirá a estrutura constante da Diretiva:

1. Regras gerais de organização dos setores de transporte, distribuição e armazenamento;
2. Separação e transparência contábil nas atividades da cadeia de gás natural;
3. Acesso a rede de transporte, distribuição e armazenamento;
4. Disposições finais – Derrogações (flexibilizações) previstas à Diretiva.

2.1. Regras Gerais de organização do setor de transporte, distribuição e armazenamento

- Concessão de autorizações para construção/operação de instalações de gás natural
Autorizações, sob a forma de licença, permissão, concessão, consentimento ou aprovação, para a construção ou exploração de instalações de gás natural são emitidas por cada Estado-membro, observando-se os procedimentos, obrigatoriamente, não discriminatórios e públicos.

Os Estados-membros poderão abster-se de conceder novas autorizações de construção/operação de gasodutos de transporte numa determinada zona se tiverem já sido construídas ou estiverem em vias de construção redes de gasodutos de transporte nessa mesma zona, e se a capacidade existente ou proposta não estiver saturada.

Recursos são previstos, em eventuais recusas à concessão.

- Regulamentação técnica para a garantia de interconexão das instalações

Os Estados-membros têm a responsabilidade de disponibilizar normas técnicas que estabeleçam os requisitos mínimos de concepção e funcionamento para a ligação à rede das instalações de GNL, instalações de armazenamento, às redes de transporte ou distribuição

- Garantia de abastecimento – regulação de tarifas

Os Estados-membros podem obrigar as empresas de distribuição e/ou de fornecimento a abastecer os clientes localizados em determinada área ou pertencentes a determinada categoria. As tarifas a aplicar a esses fornecimentos podem ser regulamentadas, por exemplo, para garantir a igualdade de tratamento dos clientes em causa.

2.2. Separação e transparência contábil nas atividades na cadeia

Todas as empresas de gás natural integradas têm por obrigação manter um elevado grau de transparência contábil, tendo os Estados-membros o direito ao acesso às informações das empresas de gás natural, cuja consulta seja necessária para o exercício das suas funções.

Na sua contabilidade interna, compete às empresas integradas de gás natural apresentar contas separadas das suas atividades de transporte, distribuição e armazenamento de gás natural e, se for esse o caso, contas consolidadas das atividades não vinculadas ao setor do gás, tal como lhes seria exigido se as atividades em questão fossem exercidas por empresas distintas.

2.3. Acesso de terceiros à rede de transporte, distribuição e armazenamento

Para efeito de organização de acesso à rede, os Estados-membros prevêm, tendo em vista a diversidade de estruturas e as especificidades dos sistemas vigentes, diferentes formas de acesso à rede. Essas são pautadas por *“critérios objetivos, transparentes e não discriminatórios”*. Assim, os Estados-membros podem optar por:

- Acesso negociado (é exigido que as empresas de gás natural publiquem as suas principais condições comerciais de utilização da rede);
- Acesso regulado.

A recusa no acesso à rede poderá se dar com base:

- na falta de capacidade existente;
- na impossibilidade do cumprimento das obrigações de serviço público, em decorrência do acesso.

2.3.1. Resolução de conflitos

Cada Estado-membro poderá designar uma autoridade competente, que deve ser independente das partes, para resolver prontamente os litígios relativos às negociações em questão. Essa autoridade deverá, nomeadamente, resolver os litígios respeitantes a negociações e recusa de acesso no âmbito da presente diretiva.

Em caso de litígio transfronteiriço, a autoridade competente para a sua resolução é aquela referente à rede da empresa de gás natural que recuse a utilização ou o acesso.

2.3.2. Livre acesso a montante⁴

O acesso aos dutos também está previsto a montante na cadeia. Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para assegurar que as empresas de gás natural e os clientes livres, onde quer que se encontrem, possam aceder às redes de gasodutos a montante⁵.

2.3.3. Abertura para consumidores livres

A Diretiva determina a abertura de mercado para clientes livres ou “*admissíveis*” de modo gradual, conforme segue:

- pelo menos, 20 % do consumo total anual de gás do mercado nacional (de cada Estado-membro) do setor;
- 28 % do consumo total anual de gás do mercado nacional do setor - 5 anos após a entrada em vigor da presente Diretiva (junho/2003);
- 33% - 10 anos após a entrada em vigor da presente Diretiva (junho/2008).

⁴ «Rede de gasodutos a montante», um gasoduto ou rede de gasodutos explorados e/ou construídos como parte de uma instalação de produção de hidrocarbonetos ou de gás ou utilizados para transportar gás natural de uma ou mais dessas instalações para uma instalação de transformação, um terminal ou um terminal costeiro de descarga.

⁵ O acesso às instalações a montante leva em conta: a) necessidade de recusar o acesso quando houver incompatibilidade nas especificações técnicas que não possam ser razoavelmente ultrapassadas; b) a necessidade de evitar dificuldades que não possam ser razoavelmente ultrapassadas susceptíveis de prejudicar a produção eficaz, atual e futura, de hidrocarbonetos, incluindo os que são produzidos em campos de viabilidade econômica marginal; c) o respeito às necessidades básicas devidamente comprovadas do proprietário ou operador da rede de gasodutos a montante para o transporte e transformação de gás e os interesses de todos os usuários da rede de gasodutos a montante ou instalações de transformação ou manipulação relevantes que possam ser afetados.

A princípio, deverão, na data de publicação da Diretiva, ser considerados clientes admissíveis todos os produtores de energia elétrica a partir do gás natural e os clientes finais que consumam mais de 25 milhões de m³/mês.

Os valores limites de consumo para clientes finais, a serem considerados obrigatoriamente clientes livres, têm a seguinte progressão: 15 milhões de m³ /ano, num mesmo ponto de consumo, cinco anos após a entrada em vigor da presente Diretiva, e para 5 milhões de m³ /ano, num mesmo ponto, dez anos após a entrada em vigor da presente Diretiva

Caso o grau de abertura do mercado já apresente índices superiores aos estabelecidos, a Diretiva determina metas com valores superiores ao acima mencionados⁶.

2.4. Disposições finais - Derrogações à Diretiva

A Diretiva prevê a possibilidade de derrogação, isto é, admite a flexibilização de algumas regras. Os casos em que estão previstas estas flexibilizações, bem como as derrogações correspondentes são descritos a seguir:

- Às empresas de gás natural que se depararem com graves dificuldades econômicas e financeiras devido aos compromissos assumidos no âmbito de contratos "take or pay":
 - possibilidade de recusa ao acesso à rede.

- Aos mercados emergentes, caracterizados pela condição de que *“o primeiro fornecimento comercial do seu primeiro contrato de fornecimento de gás natural de longa duração tenha sido efetuado há menos de dez anos.”*

ou
- Ao Estado-membro que julgar que a aplicação da Diretiva provocará graves problemas numa zona geográfica limitada, em particular no que concerne ao desenvolvimento da estrutura de transporte, no sentido da não inibição dos investimentos ,

ou
- Aos Estados-membros que não disponham de uma ligação direta à rede interligada de qualquer dos demais Estados-membros e tenham apenas um fornecedor externo principal.
 - Possibilidade de flexibilização nas regras de concessão de autorizações para a construção/operação de dutos;
 - Possibilidade de flexibilização das metas para a abertura do mercado de gás e venda direta aos consumidores.

⁶ A fim de evitar desequilíbrios na abertura dos mercados do gás, durante o período de 10 anos, os contratos de fornecimento de gás para um cliente admissível, com acesso à rede de outro Estado-membro não deverão ser proibidos se o cliente for considerado admissível em ambas as redes em questão. Caso sejam recusadas transações, tais como descritas acima, pelo fato de o cliente ser admissível apenas numa das duas redes, a Comissão, considerando a situação do mercado e o interesse comum, poderá obrigar a parte que recusa a

- Em caso de *crise súbita no mercado da energia* ou de ameaça à segurança física de pessoas, equipamentos ou instalações ou à integridade da rede
 - Possibilidade de introdução de medidas de salvaguarda necessárias.

As derrogações em questão são sempre temporárias, não podendo exceder dez anos a contar da data do primeiro abastecimento de gás nessa zona, tendo-se o cuidado de minimizar eventuais perturbações ao funcionamento do mercado comum proposto.

3. Alterações propostas para a Diretiva 98/30/CE

Em 13 de março de 2001, a Comissão das Comunidades Europeias apresentou uma proposta para a alteração das Diretivas 96/92/CE e 98/30/CE, relativas ao estabelecimento de regras comuns para os mercados internos de eletricidade e gás natural, respectivamente. A proposta apresentada pela Comissão foi analisada pelo Parlamento Europeu, que, em 13 de março de 2002, emitiu parecer aprovando os principais elementos das alterações e introduzindo novas alterações. A proposta do Parlamento foi então reexaminada pela Comissão, que exprimiu sua posição sobre as modificações introduzidas⁷.

O texto apresentado a seguir é essencialmente fundamentado na posição da Comissão das Comunidades Europeias, tendo como referência a Exposição de Motivos, publicada pela entidade em 7 de junho de 2002. Também foram incorporadas as alterações sugeridas pelo Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, divulgado no documento Common Position N.º 6/2003, de 3 de fevereiro de 2003.

Cabe ressaltar que a revisão da Diretiva para o gás natural se iniciou paralelamente à revisão da Diretiva sobre o mercado de energia elétrica, o que levou o Parlamento Europeu a sugerir que as alterações passassem a ser analisadas separadamente. A Comissão rejeitou esta determinação, com a argumentação que de os mercados de gás e de eletricidade são cada vez mais interdependentes, já que a maioria das novas centrais de geração de eletricidade utilizam gás natural como insumo. Assim sendo, confrontar os agentes que operam em ambos os mercados com conjuntos distintos de regras dificultaria fortemente o bom funcionamento do mercado interno. Além disso, há o risco de uma divergência nas datas de adoção de regras para os dois mercados.

A Comissão também decidiu revogar as Diretivas 90/547/CEE e 91/296/CEE, que tratavam do trânsito da eletricidade e do gás entre os países. Tais diretivas foram incorporadas na proposta de novas diretivas, evitando-se criar controvérsias relacionadas ao regime e às condições de acesso.

transação a fornecer o gás solicitado, a pedido do Estado-membro em que o cliente admissível está estabelecido.

⁷ A tomada de decisão na União Europeia é o resultado das interações entre diversos intervenientes, principalmente o «triângulo institucional» constituído pelo Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia.

As principais tendências para as alterações, isto é, aquelas que introduzem modificações regulatórias importantes, são resumidamente apresentadas. Aquelas que objetivaram esclarecer algumas disposições, simplificar alguns procedimentos administrativos e/ou suprimir disposições supérfluas não serão mencionadas no presente texto.

3.1. Escopo Geral

Quanto ao escopo da Diretiva, propõe-se incluir o biogás e o gás proveniente de biomassa, desde que injetado na rede de gás natural.

Conceitos de sustentabilidade, eficiência energética e proteção ambiental são introduzidos, como princípios para o desenvolvimento do mercado.

3.2. Regras Gerais de organização do setor

3.2.1. Criação de entidade reguladora

É proposta a designação, por cada Estado-membro, de um ou mais organismos como entidade reguladora nacional, independente, com a responsabilidade de “pelo menos” acompanhar a dinâmica do mercado para garantir a não discriminação, uma concorrência efetiva e o bom funcionamento do mercado, em especial no que se refere a:

- a) nível de concorrência;
- b) normas relativas à gestão e atribuição de capacidade de interligação, conjuntamente com as entidades reguladoras nacionais dos Estados-membros com os quais existe interligação;
- c) mecanismos destinados a lidar com situações de congestionamento da rede nacional de gás;
- d) períodos de espera para a execução de ligações e reparações pelas redes de transporte e distribuição;
- e) publicação, pelos operadores das redes de transporte e distribuição, das informações adequadas relativas às interligações, à utilização da rede e à atribuição de capacidade aos interessados, tendo em conta a necessidade de considerar sujeitos ao sigilo comercial os dados não agregados;
- f) separação efetiva das contas, para garantir que não haja subvenções cruzadas entre as atividades de transporte, distribuição, armazenamento, GNL e fornecimento;
- g) condições de acesso ao armazenamento e aos instrumentos de flexibilidade equivalentes;
- h) fixar ou aprovar, antes da sua entrada em vigor, ou mesmo alterar, depois da sua entrada em vigor, as metodologias utilizadas para calcular ou estabelecer as condições de ligação e acesso às redes nacionais;
- i) estabelecer e aprovar as tarifas de acesso ao transporte e de distribuição ou, pelo menos determinar sua metodologia;

- j) prestar de serviços de balanceamento;
- k) agir como autoridade competente para a resolução de litígios.

Ressalta-se que os Estados-membros deverão tomar medidas que garantam o desempenho das entidades reguladoras, em relação as funções estabelecidas.

3.2.2. Regulamentação para novas infra-estrutura

A tendência do posicionamento do Conselho da União Europeia é de incorporar um tratamento diferenciado para novas infra-estruturas ou expansão ou modificação de infra-estruturas existentes de toda a cadeia do gás (transporte, distribuição, armazenamento, incluindo instalações para GNL). Nesses casos, a autoridade reguladora terá uma conduta que será estabelecida caso a caso, não apenas no que se refere às derrogações mas a toda a estrutura regulatória.

3.3. Acesso a terceiros à rede de transporte, distribuição e armazenamento

Nas alterações sugeridas pela Comissão, o acesso a terceiros passará a ser regulado, eliminando-se a possibilidade dos Estados-membros proporcionarem acesso negociado.

As tarifas deverão ser publicadas, aplicadas objetivamente e sem discriminar entre os utilizadores da rede. Os Estados-membros devem assegurar que essas tarifas ou as metodologias de cálculo sejam aprovadas e publicadas pela entidade reguladora nacional, antes da sua entrada em vigor.

Disposições específicas referentes ao acesso às instalações de armazenamento e a outros mecanismos de flexibilidade foram incluídas na alteração proposta. O acesso para esta atividade, diferentemente do transporte e distribuição, tem a proposta de ser regulado ou negociado, dado a existência de diversos mecanismos de flexibilidade, que podem ser tidos em conta nas negociações entre os agentes.

3.3.1. Abertura para consumidores livres

Nas alterações propostas pelo Conselho é introduzido um novo cronograma para a abertura do mercado:

- todos os clientes não-domésticos deverão ter a possibilidade de escolherem livremente o seu fornecedor de gás a partir de 1 de julho de 2004;
- todos os clientes deverão ter a possibilidade de escolherem livremente o seu fornecedor a partir de 1 de julho de 2007.

Essa proposta já prevê um adiamento em relação aos prazos estabelecidos pela Comissão⁸ que, por sua vez alterava os prazos estabelecidos na Diretiva 98/30/CE.

⁸ A Comissão previa a primeira etapa do processo para 1 de janeiro de 2003, para clientes livres não domésticos

3.4. Separação e transparência das contas

As empresas verticalmente integradas deverão, como já indicava a Diretiva 98/30/CE, apresentar independência legal entre suas atividades. Nas alterações discutidas, são também sugeridas a separação na organização e “tomada de decisão” das atividades relacionadas ao transporte, à distribuição e ao armazenamento de gás natural.

Um acordo estabelecido pelo Conselho de Energia da Comunidade Européia determinou, ainda em uma instância não definitiva, que a separação legal para a atividade de transporte e distribuição deverá ser atingida até julho/2004 e julho/2007, respectivamente (Commission Staff Paper, 2003).

3.5. Derrogações estabelecidas

Nas alterações sugeridas, tanto pela Comissão como pelo Conselho da Comunidade, existe uma tendência clara de incorporação de uma maior flexibilização a certas situações já anteriormente identificadas e estabelecidas na Diretiva.

Assim, a proposta para a flexibilização das regras passa a abranger os seguintes pontos, além daqueles já contemplados na Diretiva e mencionados no texto acima:

- Aos mercados emergentes, caracterizados pela condição de que *“o primeiro fornecimento comercial do seu primeiro contrato de fornecimento de gás natural de longa duração tenha sido efetuado há menos de dez anos.”*

ou
- Ao Estado-membro que julgar que a aplicação da Diretiva provocará graves problemas numa zona geográfica limitada, em particular no que concerne ao desenvolvimento da infra-estrutura de transporte, no sentido da não inibição dos investimentos ,
 - Possibilidade de flexibilização nas regras para separação legal de empresas integradas;
 - possibilidade de recusa ao acesso à rede.
- Aos Estados-membros que não disponham de uma ligação direta à rede interligada de qualquer dos demais Estados-membros e tenham apenas um fornecedor externo principal.
 - Possibilidade de flexibilização nas regras para separação legal de empresas integradas;

**Quadro Resumo das principais alterações propostas da Diretiva Europeia
Mercado de gás natural**

Diretiva 98/33/CE	Alterações Propostas
Âmbito da aplicação:	
Gás natural, incluindo GNL	Gás natural, incluindo GNL, biogás e gás proveniente de biomassa (desde que este gás seja injetado na rede de gás natural)
Abertura do mercado (clientes livres):	
<ul style="list-style-type: none"> • Pelo menos, 20 % do consumo total anual de gás do mercado nacional do setor; • 28 % do consumo total anual de gás do mercado nacional do setor – até 2003; • 33% - até 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> • Clientes não-domésticos - até 1/7/2004. • Todos os clientes – até 1/7/2007.
Acesso a terceiros na rede de transporte	
Regulado ou negociado	Regulado para o transporte e distribuição Regulado ou negociado para as instalações de armazenamento e de flexibilidade
Criação de entidade reguladora nos Estados – Membros	
–	Designação de entidade reguladora nacional, independente dos interesses do setor de gás, com a responsabilidade de acompanhamento contínuo do mercado para garantir a não-discriminação, uma concorrência efetiva e o bom funcionamento do mercado.
Resoluções de litígios	
Cada Estado-membro designará uma autoridade competente, que deve ser independente das partes, para resolver prontamente os litígios relativos às negociações em questão.	A entidade reguladora agirá como entidade independente para a resolução de conflitos
Condições para a flexibilização – Derrogações previstas	
Às empresas de gás natural que se depararem com graves dificuldades económicas e financeiras devido aos compromissos assumidos no âmbito de contratos "take or pay":	
➤ Flexibilização para acesso a terceiros	➤ Flexibilização para acesso a terceiros
Aos mercados emergentes, caracterizados pela condição de que “o primeiro fornecimento comercial do seu primeiro contrato de fornecimento de gás natural de longa duração tenha sido efetuado há menos de dez anos.”	
Ou	
Ao Estado-membro que julgar que a aplicação da Diretiva provocará graves problemas numa zona geográfica limitada, em particular no que concerne ao desenvolvimento da estrutura de transporte, no sentido da não inibição dos investimentos ,	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Flexibilização nas regras de concessão de autorizações para a construção/operação de dutos; ➤ Flexibilização das metas para a abertura do mercado de gás e venda direta aos consumidores. : 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Flexibilização nas regras de concessão de autorizações para a construção/operação de dutos; ➤ Flexibilização das metas para a abertura do mercado de gás e venda direta aos consumidores. : ➤ Flexibilização nas regras para separação legal de empresas integradas; ➤ Flexibilização para o acesso à rede.

Diretiva 98/33/CE	Alterações Propostas
Condições para a flexibilização – Derrogações previstas	
Aos Estados-membros que não disponham de uma ligação direta à rede interligada de qualquer dos demais Estados-membros e tenham apenas um fornecedor externo principal.	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Flexibilização nas regras de concessão de autorizações para a construção/operação de dutos; ➤ Flexibilização das metas para a abertura do mercado de gás e venda direta aos consumidores. : 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Flexibilização nas regras de concessão de autorizações para a construção/operação de dutos; ➤ Flexibilização das metas para a abertura do mercado de gás e venda direta aos consumidores; ➤ Flexibilização nas regras para separação legal de empresas integradas;

4. A implementação da Diretiva na Comunidade Européia

Em abril/2003, a Comissão das Comunidades Européias apresentou ao Conselho de Energia Europeu relatório referente ao posicionamento dos diversos países membros, quanto ao estágio atual na implementação das regulamentações dispostas nas Diretivas 30/98/CE e 26/98/CE, para o setor de eletricidade e gás natural, respectivamente.

Os dados do relatório foram levantados durante 2002 e incluíram, adicionalmente, informações concernentes aos países ainda na posição de candidatos à União Européia.

A síntese do posicionamento dos países, relativa à implementação da regulamentação estabelecida na Diretiva 30/98/CE, pode ser visualizada no quadro abaixo. Apresentam-se as principais questões regulatórias para a indústria do gás quanto à abertura do mercado para a competição a ao processo de organização, incluindo as condições de acesso à rede, os procedimentos de reserva de capacidade, as condições de integração entre as atividades da cadeia e a concentração no mercado. A estruturação tarifária adotada, bem como a avaliação dos níveis de tarifas aplicadas são também descritas.

Medidas adotadas na implementação da Diretiva do Gás

Fev/2003

	% Abertura de mercado (previsão para 100%)	Unbundling Transporte	Unbundling Distribuição	Acesso à rede	Estrutura tarifas do transporte	Tarifa média na rede (1)	Procedimentos de reserva de capacidade
Áustria	100	Legal	Legal	Reg.	Sob revisão	N.A.	Moderada
Bélgica	59 (2003/6)	Legal	Legal	Reg.	Distância	normal	Flexível
Dinamarca	35 (2004)	Legal	Legal	Reg.	Postal	normal	Moderada
França	20 (2007)	Contábil	Contábil	Reg.	Distância	alta	Flexível
Finlândia	Derrogação						
Alemanha	100	Contábil	Contábil	Neg.	Distância	alta	Flexível
Irlanda	82 (2005)	Gerencial	Gerencial	Reg.	Entry-exit	normal	Flexível
Itália	100	Legal	Legal	Reg.	Entry-exit	normal	Flexível
Luxbg	72 (2007)	Contábil	Contábil	Reg.	Postal	normal	Flexível
Holanda	60 (2003)	Gerencial	Contábil	Híbrido	Entry-exit	normal	Flexível
Espanha	100 (2003)	≠ Empresas	Legal	Reg.	Postal	normal	Flexível
Suécia	47 (2006)	Contábil	Contábil	Reg.	Postal	alta	Flexível
Portugal	Derrogação						
Grécia	Derrogação						
UK	100	≠ Empresas	≠ Empresas	Reg.	Entry-exit	normal	Flexível

	% Abertura de mercado (previsão para 100%)	Unbundling Transporte	Unbundling Distribuição	Acesso à rede	Estrutura tarifas do transporte	Tarifa média na rede (1)	Procedimentos de reserva de capacidade
Países candidatos							
Estônia*	80	Contábil	N.A.	Reg.	ND	N.A.	N.A.
Latvia*	0	Contábil		Reg.	ND		
Lituânia*	80	Contábil		Reg.	Postal		
Polônia*	34	≠ Empresas		Reg.	Postal		
Czech R*	0	Contábil		Híbrido	ND		
Eslováquia*	33	Contábil		Reg.	Postal		
Hungria*	0	Gerencial		Reg.	ND		
Eslovenia*	50	Contábil		Reg.	Postal		
Ruménia*	25	Legal		Reg.	Postal		
Bulgária*	73	Contábil		Reg.	Postal		
Turquia*	80	Contábil		Reg.	ND		

N.A. - Não disponível; ND - não decidido

(1) Nível tarifário de cada Estado-membro, relativamente à média na Comunidade Européia.

Fonte: Commission Of The European Communities, 2003

4.1. Abertura do mercado para a competição

Verifica-se que, quanto à abertura para clientes livres, Áustria, Espanha e Itália alcançaram o nível de 100% em 2002, juntando-se à Alemanha e UK, que tiveram o processo de abertura formal encerrado em 2000 e 1998, respectivamente.

Entretanto, a efetiva competição de mercado no suprimento concentra-se, quase que exclusivamente em grandes consumidores, com avanços recentes, neste segmento, na Itália, Espanha e Irlanda. Atualmente, somente o Reino Unido dispõe de reais condições de atendimento de pequenos consumidores como clientes livres.

4.2. Organização do mercado

No que concerne às questões estruturais, constata-se grande diferenciação entre a organização das redes de transporte e distribuição em cada país, decorrente dos diferentes níveis de desenvolvimento histórico. Em alguns Estados como a Alemanha, Itália e Áustria existem numerosas redes de transporte, bem como diversas redes de distribuição independentes, baseadas, por exemplo, em áreas municipais. Já em outros países, como o Reino Unido, o transporte e a distribuição são realizadas por uma única rede em todo o território.

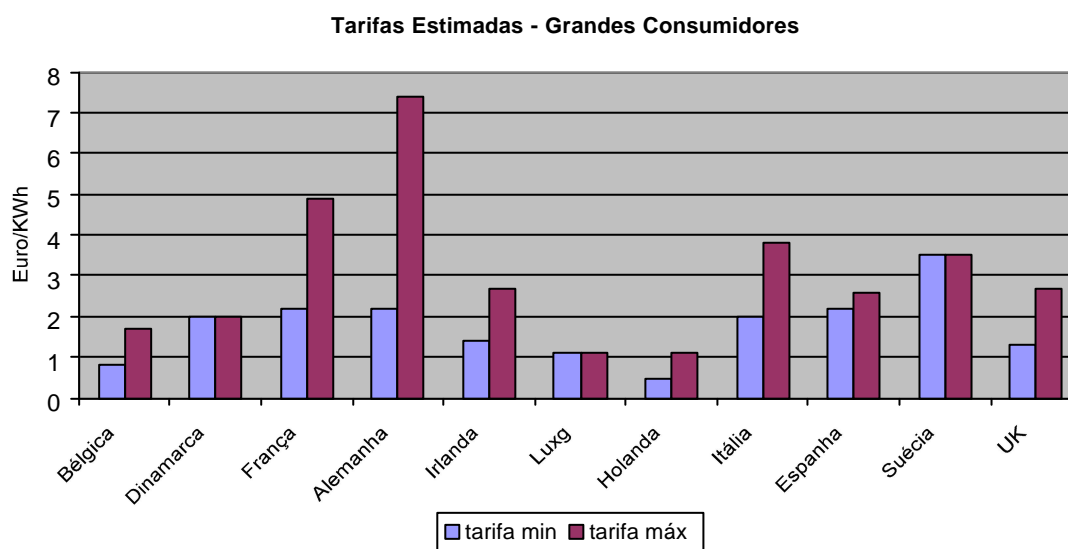
4.2.1. Tarifação

Diferentemente do cálculo para a transmissão de energia elétrica, a tarifação do transporte de gás não apresenta uma estrutura uniforme, variando entre tarifas postais, naquelas baseadas no componente distância ou ainda em tarifas variáveis para pontos de entrada e retirada do gás.

Apesar da Diretiva Europeia realmente não estabelecer a metodologia para tarifas, o 5º Fórum de Madrid⁹, realizado em 2002, publicou recomendações, reunidas no documento “*Recommendations on Guidelines for Good Practice*”, para a sua sistematização. Neste documento, é apontada a tarifação “entry-exit” como sendo de maior potencialidade para a introdução de competição e sinalização para novos investimentos e, por isso, fortemente indicada para a utilização, tendo em vista uma possível estruturação uniforme entre os países

Em relação às tarifas unicamente por distância, o documento adverte que, para essa metodologia, nem sempre os custos são refletidos adequadamente, já que os valores podem variar consideravelmente dependendo do número de operadores no sistema e da precisão na nomeação do gás. Tal sistemática tende a favorecer grandes carregadores, com um grande portfolio de clientes.

Além da estruturação, observa-se também significativa discrepância no nível tarifário praticado, tanto entre os Estados-membros (cross-border trade), como mesmo dentro de cada país -tarifa máxima e mínima, conforme pode ser verificado no Gráfico abaixo. França e Alemanha, seguidos da Itália, apresentam maiores valores para tarifas máximas, estando suas tarifas mínimas também entre as mais altas.



Fonte: Commission Of The European Communities, 2003

4.2.2. Acesso à rede e reserva de capacidade

Uma outra questão chave para a introdução de competição nos mercados é a reserva de capacidade, que poderá ser baseada em uma estrutura postal, “entry-exit” ou ponto a ponto. Muitos países utilizam o sistema de reserva ponto a ponto, com prazos não inferiores a 1 ano, o que conduz a condições restritivas aos carregadores¹⁰ e barreiras a novos entrantes. Recomendações publicadas no 5º Fórum de Madrid, acima mencionado, indicam a adoção de serviços de “*short-term on demand*” pelos operadores de transporte. Na avaliação realizada, França e Alemanha foram considerados países “inflexíveis” em seus sistemas de acesso à capacidade.

O acesso às redes de transporte é regulado em todos os países da comunidade, a exceção da Alemanha, que conserva o processo negociado.

Ainda em relação ao acesso à rede, a questão da avaliação da capacidade disponível não está totalmente resolvida, tanto para redes inter, como para intra países. Este problema ocorre por dois motivos: primeiro, as informações geradas pelos operadores são, em geral, insuficientes e segundo porque, em alguns casos, como na França e Alemanha, a capacidade encontra-se totalmente contratada, por longo prazo, pela empresa incumbente, sem que esteja totalmente utilizada. A tendência atual para resolução do problema é a introdução do conceito “*use it or lose it*”, conforme foi determinado pela Comissão Européia em um disputa recente.¹¹

4.2.3. Balanceamento das redes e armazenagem

O acesso à estrutura de armazenamento, bem como a implementação de instrumentos de flexibilização no balanceamento da rede são condicionantes fundamentais para a eliminação de barreiras a potenciais novos entrantes. Além disso, a política dos transportadores para o balanceamento da rede, a curto prazo, também é parte importante para o acesso efetivo à rede.

Entretanto, os mecanismos de balanceamento e de acesso ao armazenamento variam bastante entre os países da comunidade. A regulamentação para esta questão, na maioria dos países, é estabelecida pelo regulador, a exceção da Bélgica, França e Alemanha, que têm regras determinadas pelos operadores e o Reino Unido, cujas regras são estabelecidas pelo mercado spot.

4.2.4. Estrutura de mercado

⁹ O 5º Fórum realizado em Fev/2002 reuniu representantes do CEER, da Comissão Européia, associações dos consumidores e comercializadores.

¹⁰ Consumidores só poderão ser contratados uma vez por ano.

¹¹ Este problema é evidenciado nas informações concernentes às interconexões entre países. Verifica-se que, atualmente, em termos de fluxos reais, não existem gargalos na rede, salvo em alguns pontos na França. Porém, as informações geradas pelos GTE's, são contrárias a esta evidência e demonstram 59 pontos de interconexão (42% do total) apresentando indicação “vermelha” para a capacidade.

O “unbundling” legal do sistema de transporte, conforme determinado na regulamentação da Diretiva em vigor, ainda não foi atingido por todos países membros da comunidade, apesar da Espanha e Reino Unido apresentarem empresas desverticalizadas, com separação de ativos.

Procedimentos mais rígidos quanto à separação das atividades, incluindo a obrigatoriedade de regras como a adoção de quadros diferentes de funcionários e/ou núcleos diversos para tomada de decisão, foram implementados no Reino Unido, Holanda, Espanha, Itália e Áustria.

Quanto à concentração na produção e importação, verifica-se uma alta concentração de agentes, freqüentemente representada por uma única empresa, com total domínio do segmento. Na tentativa de desmonopolização do mercado, alguns países, como UK, Espanha e Itália, instituíram programas de metas, no qual são estabelecidos percentuais máximos de atuação da empresa dominante¹².

4.2.5. Criação da entidade reguladora

Em relação à estruturação das entidades reguladoras, a situação é bastante diferente nos países membros: somente a Alemanha não criou a entidade, porém as formatações e responsabilidades dessas instituições variam consideravelmente (Anexo 1).

¹² Na Itália o limite para o produtor/importador dominante é: 75% e 61% até 2003 e 2009, respectivamente. A Statoil e a Norsk Hydro se comprometeram a vender cerca de 15 bilhões m³, nos próximos 5 anos, a consumidores ainda sem acesso à produção norueguesa.

5. Conclusões

Ressalta-se que o progresso atingido na abertura de mercado para o gás foi significativamente menor que o conseguido para o mercado de energia elétrica, para o mesmo período. Em uma análise geral dos resultados na implementação da Diretiva do gás, constatou-se que apesar dos avanços registrados em diversos países, na direção de um mercado interno aberto e competitivo, ainda existem barreiras importantes para o mercado comum, como por exemplo:

- Níveis diferentes de abertura do mercado nos países membros;
- Estruturas inapropriadas para a tarifação e disparidades nas tarifas de acesso às redes entre países e/ou regiões para o transporte e distribuição, com conseqüências para a competição e criação de subsídios cruzados;
- Falta de transparência na disponibilização da capacidade da infra-estrutura, tanto interna aos países como nas interligações, que impede a terceiros a flexibilidade na escolha do fornecedor de gás;
- Alta concentração em empresas para a produção e importação de gás;
- Regimes de balanceamento não baseados em critérios de mercado.

As alterações à Diretiva, atualmente em discussão, bem como documentos formais publicados tanto pela Comissão como pelo Parlamento Europeu apontam para um cenário com maior detalhamento nas regras, colocando em relevo a responsabilidade da Instituição reguladora como instrumento de monitoramento do mercado e de assegurar a competição.

Outras medidas a serem introduzidas são ainda no sentido de aumentar a clareza nas condições impostas às empresas verticalizadas, na sistemática de tarifação e no monitoramento das operação nos segmentos de transporte, distribuição e armazenamento, tendo em vista o dimensionamento efetivo de capacidade disponível, condição considerada como fundamental para a implementação da abertura do mercado.

É importante ressaltar que, apesar do movimento bem delineado para a instauração da competição na cadeia do gás natural, os casos específicos de mercados ainda pouco maduros ou com restrições contratuais são mantidos resguardados, com a possibilidade de flexibilização da regulamentação, que, inclusive, tende a ser ampliada em relação ao inicialmente estabelecido pela legislação.

6. Referências

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES **Commission Staff Working Paper: Second benchmarking Report on the Implementation of the Internal Electricity and Gas Market** Bruxelas, 2003

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES **Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que Altera as Diretivas 96/92/CE e 98/30/CE.** Bruxelas, 2001

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES **Report to the Council and the European Parliament on Harmonisation Requirements.** Bruxelas, 1999.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES **Discussion Papers: Prepared for the 2nd Meeting of the European Gas Regulatory Forum.** Bruxelas, 2000.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Recommendation for Second Reading.** Bruxelas, 2003

EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Common Position (EC) N^o 6/2003.** Bruxelas, 2003

EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION
Directive 98/30/EC 1998. **Journal of the European Communities**, Bruxelas, 21.7.98.

6ND MEETING OF THE EUROPEAN GAS REGULATORY FORUM, Madrid, 2002. [online]
Disponível: <http://europa.eu.int>.

Séries ANP, N.º II. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Indústria Brasileira de Gás Natural: Regulação Atual e Desafios Futuros.** Rio de Janeiro, 2001

ANEXO 1

Entidades Reguladoras – Competências

	Condições de Acesso	Resolução de Conflitos	Nº funcionários*	Orçamento Anual °M 2002	Diferença em relação ao orçamento 2001
Áustria	Regulador	Regulador	45	9	+2,0
Bélgica	Regulador	Regulador	68	15	+5,5
Dinamarca	Regulador	Regulador	30	3	+0,5
França	Ministério	Regulador	80	9	-
Finlândia	Regulador	Regulador	15	1	-
Alemanha	S/ Entidade reguladora	Defesa Econômica	-	-	-
Irlanda	Regulador	Regulador	31	6	+1,0
Itália	Regulador	Regulador	86	18	-
Luxbg	Regulador e Ministério	Regulador	2	-	-
Holanda	Híbrido	Defesa Econômica	55	6	+2,0
Espanha	Ministério	Regulador	52	19	+2,2
Suécia	Regulador	Regulador	33	3	+2,5
Portugal	S/ Entidade reguladora para setor de gás				
Grécia	S/ Entidade reguladora para setor de gás				
UK	Regulador	Regulador	330	58	N.D.
Estônia*	Regulador	Regulador	12	0,3	
Latvia*	Regulador	Regulador	68	0,5	
Lituânia*	Regulador	Regulador	58	0,6	
Polónia*	Regulador	Regulador	257	8,0	
Czech R*	Regulador	Regulador	69	3,2	
Eslováquia*	Ministério	Regulador	50	1,5	
Hungria*	Ministério	Regulador	88	4,4	
Eslovenia*	Regulador	Regulador	21	1,9	
Ruménia*	Regulador	Regulador	64	3,7	
Bulgária*	Regulador	Regulador	85	0,7	
Turquia*	Regulador	Regulador	170	8,0	

*Entidade Reguladora para o setor de gás natural e energia elétrica

Fonte: CEC, 2003