

CONSULTA PÚBLICA

n.º 61

Enquadramento da Revisão Regulamentar

SETOR ELÉTRICO



Rua Dom Cristóvão da Gama n.º 1-3.º
1400-113 Lisboa
Tel.: 21 303 32 00
Fax: 21 303 32 01
e-mail: erse@erse.pt
www.erse.pt

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	1
2	OBJETIVOS DA REVISÃO REGULAMENTAR	3
3	PROCEDIMENTO DA CONSULTA PÚBLICA	9

1 INTRODUÇÃO

A ERSE lança em 17 de maio de 2017 uma nova consulta pública de revisão dos regulamentos do setor elétrico e dos Regulamentos da Qualidade de Serviço do setor elétrico e do setor do gás natural.

Os regulamentos da ERSE para o setor elétrico incluem o Regulamento da Qualidade de Serviço¹, o Regulamento de Acesso às Redes e às Interligações², o Regulamento de Operação das Redes³, o Regulamento de Relações Comerciais⁴ e o Regulamento Tarifário⁵. Estes regulamentos estão previstos na legislação das bases do setor elétrico⁶. Adicionalmente, são colocadas em consulta, propostas de alteração do Manual de Procedimentos de Qualidade de Serviço.

O processo de revisão regulamentar é feito de acordo com os Estatutos da ERSE⁷, através de consulta pública alargada, dando publicidade das propostas no sítio da ERSE na internet, e consultando diretamente o Conselho Consultivo e o Conselho Tarifário bem como a Secretaria de Estado da Energia, a Direção Geral de Energia e Geologia e as empresas reguladas.

A revisão regulamentar tem por objetivo a atualização e revisão dos mecanismos e princípios regulatórios, face ao desenvolvimento tecnológico e do mercado, bem como ao contexto legal nacional e europeu.

As regras de maior detalhe e procedimentos estão acolhidas em subregulamentação dos regulamentos agora sob consulta. À exceção do Manual de Procedimentos de Qualidade de Serviço já mencionado, estas peças de regulamentação serão posteriormente adaptadas aos princípios regulamentares agora em discussão, também elas no decurso de processos de consulta.

A anterior revisão regulamentar do setor elétrico ocorreu em 2014, tendo os regulamentos sido publicados em dezembro desse ano. No setor do gás natural, a ERSE promoveu a revisão dos regulamentos em 2015, tendo publicado as versões finais em abril de 2016. Então, o Regulamento da Qualidade de Serviço do setor do gás natural⁸ não foi sujeito a revisão, com vista a sincronizar esta revisão com o regulamento homólogo do setor elétrico, o que acontece com a presente revisão regulamentar.

¹ Regulamento n.º 455/2013, de 29 de novembro.

² Regulamento n.º 560/2014, de 22 de dezembro.

³ Regulamento n.º 557/2014, de 19 de dezembro.

⁴ Regulamento n.º 561/2014, de 22 de dezembro.

⁵ Regulamento n.º 551/2014, de 15 de dezembro.

⁶ Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, e Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de Agosto, ambos na atual redação.

⁷ Na sua última redação, dada pelo Decreto-Lei n.º 84/2013, de 25 de junho.

⁸ Regulamento n.º 139-A/2013, de 16 de abril.

PEÇAS DA REVISÃO REGULAMENTAR

Na presente consulta pública é colocado em discussão um conjunto de propostas de alteração dos regulamentos do setor elétrico.

Uma das particularidades da proposta colocada à discussão pública é a fusão dos Regulamentos da Qualidade de Serviço (RQS) da eletricidade e do gás natural. Esta proposta visa a harmonização mais profunda das regras aplicáveis nos dois setores, em particular dos aspetos mais transversais associados aos temas da qualidade de serviço comercial bem como uma melhor adaptação às ofertas duais.

Para além do presente documento de enquadramento da consulta pública, as propostas apresentadas têm como suporte os documentos de alteração do articulado dos regulamentos, assinalando o texto alternativo proposto, bem como documentos justificativos descrevendo os objetivos e os resultados esperados com as propostas.

Em concreto, são apresentadas propostas para os seguintes regulamentos, incluindo a já mencionada fusão dos RQS:

- Regulamento da Qualidade de Serviço do setor elétrico e do setor do gás natural **(RQS)** e o respetivo Manual de Procedimentos da Qualidade de Serviço **(MPQS)**
- Regulamento de Acesso às Redes e às Interligações **(RARI)**
- Regulamento de Operação das Redes **(ROR)**
- Regulamento de Relações Comerciais **(RRC)**
- Regulamento Tarifário **(RT)**

2 OBJETIVOS DA REVISÃO REGULAMENTAR

A revisão regulamentar abrange todos os regulamentos do setor elétrico e o RQS do gás natural, pretendendo dar resposta a diversos objetivos da regulação. Esses objetivos traduzem a adequação aos regulamentos europeus aprovados no contexto do 3.º pacote de diretivas do mercado interno de energia e que começam a entrar em vigor, acelerando a uniformização de procedimentos e de plataformas para a operação das redes de transporte de eletricidade e de participação no mercado grossista. Traduzem ainda a evolução natural dos regulamentos às mudanças estruturais derivadas da liberalização do mercado retalhista de eletricidade e gás natural e aos novos desafios colocados por essa circunstância.

A revisão regulamentar é, portanto, um momento de restabelecer a coerência dos regulamentos com o seu contexto legal e regulamentar europeu e nacional, de dar respostas pontuais aos problemas revelados pelo funcionamento do mercado ou dos mecanismos regulatórios, bem como de estabelecer novos objetivos e tendências para o desenvolvimento do setor e das suas infraestruturas, atendendo à evolução antecipável das possibilidades e das necessidades dos agentes e dos consumidores.

A ERSE apontou assim aos seguintes objetivos principais no processo de revisão regulamentar:

- Adaptação à legislação nacional, aos códigos de rede europeus e ao processo legislativo em curso na UE, com vista à construção da União para a Energia
- Aperfeiçoamento do quadro regulamentar para o mercado retalhista, fruto da experiência da supervisão do mercado liberalizado e da aplicação do regime sancionatório do setor energético
- Uniformização de normas transversais ao setor elétrico e ao gás natural
- Promoção da inovação e da participação ativa dos consumidores
- Estabilidade do quadro regulamentar e de expectativas dos operadores, agentes do mercado e consumidores
- Clarificação e sistematização dos regulamentos da ERSE

ADAPTAÇÃO À LEGISLAÇÃO NACIONAL, AOS CÓDIGOS DE REDE EUROPEUS E AO PROCESSO LEGISLATIVO EM CURSO NA UE, COM VISTA À CONSTRUÇÃO DA UNIÃO PARA A ENERGIA

Um dos objetivos dos processos periódicos de revisão dos regulamentos consiste na sua sistematização em função das alterações do contexto legal em que se inserem, quer no plano nacional quer no plano europeu.

OLMC

A nível nacional destaca-se o estabelecimento de um novo operador logístico de mudança de comercializador, de um novo regime de garantia de potência que substituiu o anterior incentivo à disponibilidade ou a extensão do período de vigência das tarifas transitórias de venda a clientes finais até 2020.

O Decreto-Lei n.º 38/2017, de 31 de março, criou o operador logístico de mudança de comercializador (OLMC), comum para a eletricidade e gás natural, incumbindo a ADENE do exercício dessa atividade. O novo OLMC corresponde à externalização da função (hoje na EDP Distribuição e na REN Gasodutos), com ativos e meios afetos diretamente. O figurino legal e as atribuições do OLMC requerem adaptações regulamentares não só ao nível dos relacionamentos entre o OLMC e os restantes operadores como ao nível da regulação económica deste novo operador.

No plano europeu, a construção do mercado interno da energia passa pela aprovação de regulamentos europeus (entre os quais os códigos de rede) que visam a harmonização de regras de participação no mercado e de operação das redes no espaço europeu. Esses códigos de rede europeus têm vindo a ser discutidos e aprovados, impondo-se gradualmente no quadro regulamentar nacional. Importa por isso adaptar os regulamentos do setor elétrico aos regulamentos já aprovados e prepará-los para este novo contexto de progressiva harmonização de regras e de novos espaços de operação e de decisão dos operadores e dos agentes de mercado.

Acresce, como dado de contexto para a revisão regulamentar, o lançamento de um conjunto alargado de propostas sobre o setor elétrico pela Comissão Europeia em 2016, denominado *Clean Energy For All Europeans*. Estas propostas confirmam e estendem a tendência de harmonização de regras no setor elétrico europeu, levando essa fronteira de harmonização até às redes de distribuição. Adicionalmente, as propostas reforçam a estratégica da política energética no sentido da promoção e aproveitamento da flexibilidade da procura e da produção distribuída. Nesse sentido, as propostas visam a promoção ativa da inovação no setor, nomeadamente a criação de regras habilitadoras do aparecimento do armazenamento de energia disperso na rede, dos veículos elétricos ou de novos atores do mercado a exercer o papel de agregadores (que agregam consumidores no papel de prestadores de serviços ao sistema elétrico). Em consequência, o pacote da Comissão aponta para uma evolução no papel desempenhado pelos operadores de redes de distribuição no mercado elétrico, ao nível de uma gestão mais dinâmica dos recursos da rede e do sistema (leia-se dos consumidores, produtores e outros agentes com capacidade para prestar serviços relevantes).

A revisão regulamentar tem assim no horizonte, uma visão do sistema elétrico do futuro, iluminada pelas propostas da Comissão Europeia, que contempla novas utilizações da energia elétrica, uma generalização da presença de recursos distribuídos na rede (produção renovável, armazenamento, flexibilidade da procura) e um sistema elétrico mais dinâmico, onde os fluxos de energia serão menos previsíveis e onde

os operadores terão que procurar soluções tecnológicas inovadoras e de envolvimento dos agentes de mercado, no sentido da eficiência económica global, enquanto se atravessa uma profunda transformação do setor.

APERFEIÇOAMENTO DO QUADRO REGULAMENTAR PARA O MERCADO RETALHISTA, FRUTO DA EXPERIÊNCIA DA SUPERVISÃO DO MERCADO LIBERALIZADO E DA APLICAÇÃO DO REGIME SANCIONATÓRIO DO SETOR ENERGÉTICO

O mercado retalhista de eletricidade apresenta já um grau de liberalização muito avançado e onde algumas práticas, positivas e negativas, se têm vindo a estabelecer. Essa maturidade do mercado liberalizado justifica que a regulação considere mudanças pontuais nos aspetos que funcionam menos bem, mantendo o quadro regulamentar quando o mercado não aparenta deficiências relevantes.

Assim, importa efetuar a clarificação e aprofundamento de algumas disposições regulamentares cuja aplicação se tem revelado ambígua ou difícil, ou ainda cuja supervisão em sede de regime sancionatório se tem revelado ineficaz. Neste domínio sublinha-se a necessidade de aumentar a transparência dos contratos de fornecimento de eletricidade e dos eventuais serviços associados, promovendo a consciência do consumidor quanto às opções no momento do contrato e o posterior exercício dos direitos e deveres contratuais. Em simultâneo, promove-se a melhoria das condições de supervisão do mercado pela ERSE, reforçando as obrigações dos comercializadores.

UNIFORMIZAÇÃO DE NORMAS TRANSVERSAIS AO SETOR ELÉTRICO E AO GÁS NATURAL

No relacionamento comercial com os consumidores de eletricidade e de gás natural existem muitos paralelismos ao nível das regras de contratação, faturação e informação, na qualidade do serviço comercial, etc. Nestas situações, é importante assegurar a uniformidade das normas, tão perfeita quanto possível, evitando assimetrias, lacunas e contradições indesejáveis e permitindo o conhecimento mais acessível das normas por parte dos agentes e dos consumidores.

A existência de fornecimentos duais (fornecimentos de eletricidade e gás natural pelo mesmo comercializador a uma única instalação de consumo, contratados em conjunto) em número significativo, que aliás constituem um importante fator de dinamização do mercado retalhista, contribui para a relevância de se harmonizarem as regras aplicáveis.

Nesse sentido, a ERSE propõe a fusão dos Regulamentos da Qualidade de Serviço do setor elétrico e do setor do gás natural, bem como diversas medidas de harmonização regulatória das disposições aplicáveis nos Regulamentos de Relações Comerciais dos dois setores.

PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO ATIVA DOS CONSUMIDORES

O setor elétrico é visto como um setor tradicional, com elevada estabilidade de tecnologias e de processos, onde os investimentos, quer dos operadores quer dos consumidores, têm horizontes de vida útil muito longos. Neste sentido, a energia elétrica é percebida como uma utilidade muito diferente das telecomunicações, por exemplo. Esta característica contribui para uma grande pressão sobre os custos do setor, uma vez que o consumidor não percebe uma variação significativa na qualidade e diversidade do serviço prestado (fornecimento de energia elétrica), ao contrário das telecomunicações.

Todavia, a inovação tecnológica também tem um impacto profundo no setor elétrico. A inovação tecnológica está presente desde a produção ao consumo de eletricidade (vejam-se os exemplos da produção a partir da energia solar ou a iluminação LED) e os operadores do setor sempre integraram essa dimensão na sua atividade, seja com o objetivo da melhoria do seu desempenho seja pela redução de custos. Em certo sentido, a inovação decorre neste contexto de decisões individuais dos agentes económicos, com maior ou menor propensão para o risco. Verifica-se, no entanto, que a organização do mercado elétrico e as suas regras de funcionamento podem favorecer ou impedir estas decisões de investimento em inovação, pelo que se torna um tema da regulação do setor, bem como de interesse transversal.

Na atividade dos operadores de redes acresce que as suas decisões de investimento estão em parte condicionadas pelo regime regulatório, como é exemplo o investimento em contadores inteligentes. A ERSE organizou em novembro de 2015 um seminário dedicado ao “Futuro do setor elétrico”, no qual se ouviram diferentes perspetivas sobre o desenvolvimento do setor e sobre os eventuais obstáculos a esse desenvolvimento. Foi referido que no atual modelo de mercado, liberalizado e desverticalizado, do setor elétrico, as decisões finais dos consumidores e dos agentes do mercado dependem da consistência e do alinhamento dos sinais económicos que são transmitidos nos vários segmentos da cadeia de valor. A regulação setorial e os operadores das redes e gestores do sistema são centrais na definição destes sinais económicos a que o mercado e os consumidores são expostos, pelo que importa procurar que os sinais induzam comportamentos adequados no sentido da concretização dos objetivos da política energética (descarbonização, eficiência e racionalidade no uso da energia).

A presente consulta pública pretende discutir novas propostas com impacto positivo nos consumidores, proporcionadas pela inovação tecnológica, quer no domínio tarifário (opções tarifárias com mais períodos e promotoras da sustentabilidade do sistema elétrico face a novos agentes como a produção distribuída ou o armazenamento, transmitindo mais adequadamente os custos do serviço) quer no domínio comercial (prevendo regras específicas para consumidores com contadores inteligentes instalados, garantindo o aproveitamento efetivo das novas capacidades) quer ainda na promoção da participação da procura nos mecanismos de gestão do sistema e das redes (como no caso do novo regime da prestação do serviço de reserva de segurança, das ligações às redes e da prestação de serviços ao operador das redes). Propõe-

se ainda a alteração do método de regulação da atividade de distribuição em baixa tensão de modo a promover uma gestão inovadora das redes.

ESTABILIDADE DO QUADRO REGULAMENTAR E DE EXPECTATIVAS DOS OPERADORES, AGENTES DO MERCADO E CONSUMIDORES

A estabilidade do quadro regulamentar dos setores regulados é um princípio da regulação que concorre para o bom funcionamento do mercado e para um ambiente económico propício à tomada de decisões de gestão eficientes, sendo um bem valorizado pelos *stakeholders*, desde os operadores aos comercializadores e consumidores. Essa estabilidade não deve ser impeditiva da inovação nem da evolução das condições de prestação do serviço, seja comercial seja das redes, mas antes caracterizar o ambiente em que essa inovação e normal desenvolvimento do setor têm lugar.

Com vista a reforçar a estabilidade regulatória, a ERSE propõe alargar o período de regulação para a definição dos proveitos regulados de três para quatro anos. No caso particular das atividades de distribuição de energia elétrica em baixa tensão e de comercialização de último recurso, propõe-se que os parâmetros de regulação prevejam uma revisão ordinária a meio do período.

Este período de regulação tem durações diferentes nos vários países da Europa com quem Portugal se compara, sendo em geral mais longo do que o que tem vigorado em Portugal (três anos), quer no setor elétrico quer no setor do gás natural. No entanto, nos países com períodos mais longos⁹ existem mecanismos de revisão intercalar de determinados parâmetros ou pressupostos. Do mesmo modo, propõe-se na presente revisão regulamentar que os parâmetros de regulação possam ter horizontes de vigência coincidentes ou não com o período de regulação, podendo ser revistos mais cedo ou mais tarde, consoante se justifique, sem prejudicar a previsibilidade regulamentar. Essa maturidade dos parâmetros regulatórios deve ser definida *ex-ante* e ser do conhecimento geral.

As atividades de distribuição de energia elétrica em baixa tensão e comercialização de último recurso têm especificidades que aconselham a rever os parâmetros de regulação a curto prazo. A comercialização de último recurso atravessa um período de mudanças estruturais com o forte encolhimento da atividade em função da extinção das tarifas reguladas de venda a clientes finais. Sobre a distribuição em baixa tensão é feita uma proposta de alteração do método de regulação que merece um acompanhamento inicial mais regular pois não beneficia da experiência de aplicação do mecanismo atual.

Além desta proposta de alteração, a ERSE considera desejável desacoplar os processos de revisão dos mecanismos de incentivo e respetivos parâmetros de regulação de proveitos das atividades reguladas face

⁹ Em que se destacam os exemplos de Itália e do Reino Unido, com um período de regulação de 8 anos para as redes de eletricidade e eletricidade e gás natural, respetivamente.

às restantes regras dos regulamentos da ERSE. Assim, o calendário no qual se discutem as modificações mais estruturais do quadro regulamentar da ERSE não tem necessariamente que coincidir com o momento de consulta sobre alterações aos mecanismos de regulação de proveitos dos operadores. Pela mesma razão, pode ser necessário fazer revisões pontuais e circunscritas da regulamentação, onde se detete que o quadro regulamentar necessita de evolução para dar resposta aos problemas e desafios do mercado elétrico.

CLARIFICAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO DOS REGULAMENTOS DA ERSE

Os regulamentos da ERSE para o setor elétrico e do gás natural incidem sobre aspetos que interessam aos consumidores finais, sendo importante a sua clareza de aplicação quer para os profissionais do setor quer para estes consumidores.

Assim, na presente consulta pública a ERSE promove uma apresentação gráfica de cada regulamento, associado a uma cor específica, que tem por objetivo estabelecer uma identificação dos leitores com cada regulamento e as matérias que trata.

No mesmo sentido, as propostas de alteração procuram sistematizar os regulamentos revogando disposições redundantes ou desajustadas, melhorando assim também a compreensão do alcance de cada regulamento.

3 PROCEDIMENTO DA CONSULTA PÚBLICA

As contribuições escritas sobre as propostas da consulta pública podem ser enviadas à ERSE até 3 de julho de 2017, preferencialmente por correio eletrónico, para o endereço revregse2017@erse.pt, ou por correio ou fax, para os seguintes endereços:

Morada postal: Rua D. Cristóvão da Gama, 1 1400-113 Lisboa

Fax: 213033201

As contribuições escritas enviadas à ERSE serão tornadas públicas, salvo indicação expressa em contrário, sendo disponibilizadas na página da ERSE na Internet (www.erse.pt) em “CONSULTAS PÚBLICAS”, onde se encontram também o presente documento e as propostas de revisão dos regulamentos.

No dia 22 de junho de 2017, terá lugar uma audição pública, em local a anunciar, para a qual se convidam desde já todas as entidades, associações, empresas e demais partes interessadas na revisão dos regulamentos do setor elétrico e RQS do gás natural. O programa da audição pública será oportunamente divulgado na página da ERSE na Internet.

Após a audição pública e tendo em conta as várias contribuições recebidas, a ERSE irá proceder à elaboração e publicação dos novos Regulamentos. Essa publicação será acompanhada de um documento justificativo das soluções adotadas, que integrará a análise dos comentários recebidos.

