

COMENTÁRIOS DA GALP ENERGIA À CONSULTA PÚBLICA DA ERSE

RELATIVA AO “PDIR GN 2016-25”

A Galp Energia (GE), em nome das suas participadas intervenientes no SNGN, quer em atividades estritamente reguladas (ORDs e CURs), quer no regime de comercialização livre, agradece à ERSE o lançamento da Consulta Pública relativa ao PDIR GN 2016-25, a qual representa uma oportunidade para os *stakeholders* do SNGN se pronunciarem sobre este instrumento de particular relevância para o sistema energético em particular e para a economia nacional em geral.

Com a recente conclusão do processo de cessão parcial dos ativos de armazenamento subterrâneo ao grupo REN, a GE deixou de ter atividades diretas na construção e operação da RNTIAT, sendo hoje apenas um utilizador relevante das respetivas infraestruturas. Neste sentido, apenas reiterando o expresso em anteriores processos de consulta pública sobre os PDIR-GN (quer da RNTIAT, quer da RNDGN), a GE frisa o seu entendimento de que os investimentos a realizar deverão em primeiro lugar atender à necessária racionalidade económica, não devendo gerar impacto negativo no tarifário de acesso, se o mesmo não for contrabalançado por ganhos efetivos de eficiência.

No anterior processo de Consulta Pública do PDIR-GN em 2013, expressámos a nossa preocupação pela falta de sustentação económica que os projetos considerados aparentavam, face ao limitado crescimento previsível para o mercado nacional. Considera-se que no período entretanto decorrido, não existiram alterações relevantes na estrutura e dimensão do mercado – mesmo atendendo à questão específica do fornecimento para produção de eletricidade, adiante discutido com maior detalhe – que sustentem uma modificação relevante da nossa opinião.

Assumindo a sua posição de *stakeholder* relevante no SNGN, a GE participou ativamente, através dos seus representantes, na emissão dos Pareceres dos Conselhos Consultivo e Tarifário da ERSE, nos quais se revê, em particular quanto à necessidade de que os investimentos em cada momento serem analisados, de modo a evitar-se a criação de capacidade desnecessária, cujos custos terão de ser assumidos pelo SNGN no seu todo, com prejuízo da sua competitividade. Neste particular, retomamos o expresso na recente Consulta Pública sobre o PDIR da RNDGN:

“/...” a Galp Energia frisa o seu entendimento quanto aos investimentos a realizar no SNGN: esta infraestruturas são críticas para a competitividade da economia portuguesa, o que se torna ainda mais relevante atendendo à natureza fundamentalmente industrial do consumo de GN em Portugal (acima dos 85%). Neste sentido, o princípio da racionalidade económica, traduzido na prevenção do agravamento das tarifas de acesso, deve ser considerado como pilar fundamental da análise dos PDIRs (transporte e distribuição)./.../”

Em linha com o anteriormente referido, apresentamos de seguida alguns comentários particulares sobre as questões colocadas pela ERSE no âmbito desta Consulta Pública para clarificar o posicionamento do grupo e os conceitos fundamentais que consideramos que qualquer plano de investimento das infraestruturas energéticas nacionais – frisamos que quer nas redes de transporte, quer nas de distribuição, e quer nos SNGN ou SEN - deve obedecer.

Ainda como contributo para uma análise do próprio processo de preparação, deixa-se uma nota sobre o intervalo de preparação dos PDIR-GN. Com efeito, a elaboração bianual deste instrumento, e considerando a natureza dos investimentos em causa - intensivos em capital e de realização demorada -, conduz a que projetos aprovados em edições anteriores do PDIR estejam ainda em processo de aprovação, projeto ou construção nas edições seguintes (vejam-se a Tabela 22 e Quadro 22 do documento da REN).

Sugere-se assim uma ponderação da periodicidade de revisão dos PDIR-GN, que permitisse em cada edição uma mais correta avaliação da efetividade e realização dos planos anteriores, evitando-se a situação recorrente de análise de novos projetos, sobre projetos em apreciação/realização, sem que o impacto relacional dos mesmos seja já evidente.

QUESTÕES DA CONSULTA PÚBLICA

Q1-4 – Previsões da Procura

Entendendo-se a necessidade de estabelecimento de cenários minimamente exigentes, quer nos parecer que os cenários de procura apresentados dificilmente poderão deixar de ser considerados como sobreavaliados.

Sendo certo que o mercado dito convencional (ie. excluindo a procura para produção elétrica) se tem caracterizado pela estabilidade e resiliência dos seus consumos, mesmo durante o período recessivo agora verificado, taxas de crescimento sustentadamente na zona de 1.5% anuais, parecem claramente otimistas.

No que respeita ao mercado elétrico, a consideração de um cenário de “segurança de abastecimento” que passa pelo descomissionamento *tout court* das centrais de carvão também não parece suficientemente justificado, sendo até, de algum modo, contraditório com tomadas de posição de *stakeholders* relevantes. Notando-se que, em qualquer caso, será o (eventual) crescimento deste segmento de mercado que poderá justificar os investimentos a realizar (aumento de 20 TWh no cenários de segurança de abastecimento), a conclusão necessária é de que, neste caso, os estudos da procura deveriam ser especialmente objeto de análises de sensibilidade, considerando, por exemplo, a relevância dos regimes hidrológicos.

Concretizando, o cenário de segurança de abastecimento aparece assim no limiar de um “*worst of the worst case scenarios*”, considerando em simultâneo um regime seco e descomissionamento de ambas as centrais. Consideramos que num tal cenário, em que se verificasse efetivamente uma situação iminente de disrupção de fornecimento, não poderiam deixar de ser consideradas medidas de emergência envolvendo recurso às reservas de segurança e, mais importante, intervenções do lado da procura. Esta análise mais detalhada, não limitada a situações limites *on/off*, valorizaria as análises apresentadas, sugerindo-se que seja considerada na emissão da versão final do PDIRGN

Na questão específica da determinação da ponta diária, nota-se de imediato que a análise parece partir de um valor para o cenário base de cerca de 250 GWh/dia (cf. figura na pág. 9 do documento da REN). Sendo o máximo histórico de 225 GWh/dia, o motivo deste aumento imediato de 10% não é perceptível e cria, sem mais justificações, uma pressão no sentido de aumento de capacidade que deveria ser mais fundamentada. A exemplo do anteriormente referido, para o consumo máximo anual numa situação de crise quanto à segurança de abastecimento, cabe aqui a dúvida se se deve considerar como razoável um dimensionamento que possa exigir pontas diárias de ~350 GWh/d (cf. pág. 57 do documento da REN, com aumento de perto de 50% face ao máximo histórico), sem que medidas de gestão da procura fossem ativadas.

Q5-6 – Custos de Investimentos

Considera-se que a apresentação dos investimentos realizada pela REN configura uma melhoria na clareza e transparência, face à última versão do PDIR-GN. Sem prejuízo do anterior, retoma-se neste ponto a nota do preâmbulo sobre a reavaliação da periodicidade de apresentação do PDIR-GN, que poderia permitir uma maior clarificação do impacto de cada projeto e da interligação entre os diferentes desenvolvimentos, evitando-se decisões sobre novas realizações tomadas em cenários de “projetos em curso”.

No que respeita aos custos estimados pela REN, a GE não tem comentários específicos, aceitando que o apresentado expressa a melhor estimativa da empresa à data de preparação da proposta de PDIR-GN. Neste sentido, consideramos que o concedente e regulador deverão conceder uma atenção especial à fase de projeto, contratação e realização dos projetos finalmente executados, para garantir uma alocação eficiente de recursos e um custo final dentro de intervalos quantitativos que correspondam a outros projetos efetivamente comparáveis.

Q7-11 – Segurança de Abastecimento

Como comentário prévio, consideramos que a proposta de algum modo junta os conceitos de “segurança de abastecimento” com os de garantia de “operacionalidade das infraestruturas”. **Um cenário de garantia de abastecimento por definição deverá, em primeiro lugar, considerar as questões relacionadas com a disponibilidade, ou falta dela, de gás natural para fornecimento aos consumidores, sendo certo que não será pela existência de múltiplas entradas no SNGN que uma situação de interrupção relevante a montante nos produtores poderá ser resolvida.**

O SNGN possui atualmente três entradas, não estando nenhuma delas saturada física ou contratualmente. Neste sentido, dificilmente se poderá considerar que existe uma situação de risco relevante ao nível de infraestruturas, não podendo também deixar de se salientar a, na prática, inexistência histórica de eventos que tenham colocado em causa, por períodos prolongados, a elevadíssima disponibilidade operacional do SNGN em geral e da RNTIAT em particular.

Deste modo, consideramos que a análise, a exemplo do verificado na edição anterior do PDIR-GN, continua a ser realizada num enquadramento excessivamente penalizador que resulta numa suposta justificação de realização de investimentos que, objetivamente, não concorrem necessariamente para uma melhoria tão relevante assim da segurança de abastecimento.

No que respeita às questões específicas colocadas pela ERSE, temos ainda a notar:

- Expressamos a nossa clara concordância quanto à necessidade de implementação de medidas de compensação do lado da procura – aliás, elas já existem no caso dos consumos das centrais elétricas que não estão obrigadas ao estabelecimento de reservas de segurança (Tapada do Outeiro e Lares), o que não parece ter sido considerado na preparação do PDIR-GN;

- Quanto à norma de infraestruturas (cf. Q11), mesmo não existindo um acordo formal de cooperação regional com Espanha, considera-se que, no mínimo, deveria ter sido apresentada em análise de sensibilidade o efeito do critério (N-1), numa perspetiva regional (ibérica).

Neste último ponto, é o próprio documento da REN (cf. pág. 5) que indica que o critério (N-1) poderá ser desrespeitado em 2018 - mas tal apenas no cenário de segurança de abastecimento que, como anteriormente comentado, parece excessivamente gravoso ao considerar o descomissionamento das centrais do Pego e Sines –, enquanto que no cenário base apenas em 2023 tal poderá ocorrer. Parece-nos que este calendário justificaria uma análise mais aprofundada da possibilidade de cumprimento do critério (N-1) numa base regional, no lugar de uma decisão imediata da construção de 3ª interligação Portugal-Espanha.

Q12-14 - Planeamento

A exemplo dos valores previstos para os investimentos, a GE aceita as previsões da REN como as melhores estimativas quanto ao prazo necessário para o processo de projeto, procura e construção das diferentes infraestruturas propostas. Do mesmo modo, aceita-se que quer o traçado proposto para a 3ª interligação, quer a localização da estação de compressão, correspondam às melhores decisões técnicas em termos de gestão do sistema, independentemente de posteriores análises de detalhe a concretizar em fase de projeto e que, novamente, deverão ser objeto de atenção particular do concedente e regulador.

No entanto, e retomando a argumentação que tem sido apresentada nestes comentários, parece-nos mais relevante a própria decisão de “quando e se iniciar a realização”, bem como a priorização dos investimentos (cf. Q14 da Consulta Pública):

- Uma decisão imediata quanto à necessidade da 3ª interligação parece-nos ainda insuficientemente fundamentada, quer considerando a questão insuficientemente trabalhada do descomissionamento das centrais elétricas quer, mais relevante ainda, considerando **a situação de indecisão no que respeita ao MIDCAT: só com a realização deste projeto se poderá argumentar a existência dum efetivo benefício para os consumidores nacionais em termos de acesso a fontes alternativas de gás natural**; a 3ª interligação, por si só, apenas aumenta a capacidade de trânsito dentro da Ibéria;
- No que respeita aos demais investimentos propostos, pela sua menor dimensão e conseqüente inferior impacto tarifário, admite-se a razoabilidade da sua execução dentro do horizonte do PDIR-GN, em particular os associados à estação de compressão, Terminal de Sines e Estação de Gás do Carriço. Em contrapartida, a necessidade de fecho do anel na AS (Gasoduto Carriço-Cantanhede) enquanto pouco mais do que duplicação de uma infraestrutura existente, mereceria uma análise complementar para confirmar a sua necessidade, ou se apenas é justificada pela construção da 3ª interligação.

- Ainda relativamente ao Terminal de Sines, valoriza-se como positivo o investimento destinado a permitir operações de bancas marítimas em Sines, atento o previsível crescimento da utilização do GNL em navios. No entanto, coloca-se à consideração – proposta já avançada pela GE no PDIR-GN anterior – de instalação de recuperadores de *boil-off*, que permitiram mais facilmente acomodar variações de utilização do terminal, minimizando a necessidade de eventuais emissões.

Q15-17 – Previsões da Procura

Ao longo dos nossos comentários tivemos já oportunidade de comentar as hipóteses excessivamente pessimistas em particular no que concerne ao fornecimento de gás natural para a produção elétrica ordinária, não nos parecendo consensual que deva ocorrer descomissionamento de centrais ainda operacionais.

Identicamente, a consideração acumulada do cenário de regime seco com o descomissionamento das centrais parece ser excessivo e, no mínimo, deveria ter merecido alguma análise de sensibilidade com cenários menos gravosos; mesmo que tão simples como, por exemplo, a consideração de um regime hidrológico intermédio entre o seco e o médio, com descomissionamento de apenas uma central. Estas análises permitiriam uma melhor caracterização da resiliência do próprio SNGN e, seguramente, uma decisão mais fundamentada especialmente sobre a premência dos projetos agora propostos (cf. respostas às Q12-14).

Quanto às determinações das pontas de consumo, fazemos referência às respostas às Q1-4.

Q18-20 – Previsões da Oferta

A justificação para a oferta de capacidade apresentada resulta dos próprios cenários de procura adotados; ie. se aqueles são excessivos, a disponibilização de oferta de capacidades eventualmente excedentárias seguir-se-á quase necessariamente. Como anteriormente discutido, o grande investimento estrutural proposto – a 3ª interligação Portugal-Espanha e os desenvolvimentos conexos – não parece justificável no imediato, quer num cenário de procura mais equilibrado, quer em termos de resiliência da RNTIAT.

Também já comentámos a nossa discordância à não consideração do regime de interruptibilidade nas centrais da Tapada do Outeiro e Lares. Este regime foi estabelecido superiormente, é muito relevante em termos de avaliação de procura, especialmente num cenário de “segurança de abastecimento” e enquadra-se totalmente nas recomendações europeias de gestão da procura em situações de emergência. Neste enquadramento, o PDIR-GN deveria ser revisto para atender a esta especificidade do SNGN.

Q21 – Critério (N-1)

Como comentado anteriormente, é aceitável que o PDIR-GN numa primeira iteração seja conduzido não observando este critério, face à ausência de acordo governamental ao nível ibérico.

No entanto, consideramos que, até na lógica da melhor caracterização do SNGN e da sua integração no MIBGAS, bem como pelo facto de ser explicitamente previsto na regulamentação europeia, uma análise de sensibilidade considerando o nível regional deveria ter sido apresentada, a qual, muito provavelmente, teria concluído pela suficiência da Ibéria em termos de respeito do critério (N-1).

Q22 – Valorização dos Benefícios

Conceptualmente, se esta valorização de benefícios fosse realizável de um modo transparente e objetivo, a sua apresentação apenas poderia enriquecer a proposta do PDIR-GN. No entanto, expressamos as nossas dúvidas que essa análise seja possível para lá de alguma listagem de princípios qualitativos, dificilmente demonstráveis e, menos ainda, quantificáveis.

Em particular, notamos que no que respeita à “integração de mercados e concorrência” não é a existência de infraestruturas que as criam; se tal fosse o caso, pela ainda existente capacidade disponível nas interligações, mais agentes estariam em Portugal. Em contrapartida, não podemos deixar de notar o sucesso no processo de abertura verificado, que permitiu que cerca de 90% do volume e mais de 60% dos clientes estejam já a ser fornecidos em regime de mercado. **O mercado é criado pela vontade dos agentes e consumidores, não pelas infraestruturas, as quais deverão antes ter condições de acesso equitativas, transparentes e não discriminatórias.**

Assim, não se busque em supostos “incentivos ao mercado e concorrência” que não ficam demonstrados no PDIR-GN a justificação para novos investimentos, que não sejam justificados por cenários consolidados de crescimento de procura.

Q23-26 – Opções de Investimento

As questões aqui colocadas parecem ter mais a ver com decisões eminentemente técnicas e operacionais do GTG. Nesse sentido, para lá de alguns comentários já expressos (eg. a questão da estação de compressão), não caberá tanto aos agentes de mercado comentá-las, cabendo-lhes antes discutir a oportunidade e planeamento dos investimentos.

Sem prejuízo do referido e tendo a REN apresentado qualitativamente opções alternativas às soluções base – o que se elogia, como melhoria ao PDIR-GN anterior – uma valorização quantitativa deveria ser apresentada, para melhor enquadramento das propostas retidas para estudo detalhado.

Q31 – Ordenação de Investimentos

Retoma-se a resposta à Q22 anterior. Na medida em que seja possível criar um mecanismo objetivo e transparente de classificação, a proposta do PDIR-GN apenas será melhorada com a introdução de critérios quantitativos de apreciação e análises custo-benefício.

Contudo, na impossibilidade de desenvolvimento destas ferramentas – insiste-se: objetivas, transparentes e quantitativas - a multiplicação de argumentação sobre conceitos puramente qualitativos não demonstráveis parece desnecessária e apenas criadora de peso burocrático.

Q27 – Impactos Tarifários

A ausência de avaliação dos impactos tarifários dos investimentos considerados no PDIR-GN mereceu críticas generalizadas dos *stakeholders* na edição anterior, atendendo que esta questão é uma das críticas na avaliação da necessidade e oportunidade dos desenvolvimentos propostos. Sendo certo que a proposta atual já representa uma evolução face à anterior, consideramos que para efeito de consulta pública poderia ter havido da parte do regulador uma análise crítica, considerando as suas particulares responsabilidades e competências nesta questão.

Na medida em que a REN considerou cenários alternativos, em particular o cenário “zero de não investimento” deveria ser também objeto de análise tarifária. Com efeito, mesmo em momentos que este cenário “zero” não seja sequer concebível, a sua apresentação é necessária para melhor enquadramento das evoluções propostos e impactos consequentes. Por maioria de razão, para os cenários mais prováveis deveriam igualmente ser apresentados os resultados mais relevantes desta análise de impacto tarifário.

Q28-30 – Avaliação do Projeto enquanto PCI

Como anteriormente comentado, a proposta do PDIR-GN parece dirigir-se para uma necessidade de aprovação da 3ª interligação Portugal-Espanha, enquanto indutora do MIBGAS, criadora de opções de fornecimento, aumento da concorrência, aproveitando a sua classificação como PCI para a eventual captação de fundos comunitários.

A GE tem muito claramente defendido que esta 3ª interligação dificilmente poderá ser justificável a menos da concretização da efetiva ligação da Península Ibérica aos mercados do Norte da Europa, nomeadamente pela construção do MIDCAT. Não estando assegurado este desenvolvimento, os cenários de criação de uma plataforma de importação de GNL para a Europa via Ibéria (lógica exportadora), ou de uma real diversificação dos fornecimentos para a Península (lógica importadora), ficam claramente em causa. Assim, uma exposição da situação do MIDCAT – mesmo que apenas a publicamente disponível e a sua consideração na lista dos PCIs - deveria ter sido incluída no PDIR-GN como elemento claramente relevante para a análise.

Assim, no que respeita à existência, ou não, de fundos comunitários, não deverá ser este o motivo de aprovação da 3ª interligação. Esta ou se justifica pelos seus méritos, ou tornar-se-á apenas consumidora de recursos. Admite-se, pelos cenários apresentados pela REN, que o impacto tarifário seja minimizado pela disponibilização de participações, mas no longo prazo demonstra-se que investimentos desnecessários se tornam apenas num passivo.