



Plano decenal indicativo de Desenvolvimento e Investimento na RNTIAT para o período 2016-2025

**Comentários da EDP à proposta do PDIRGN 2015, elaborada pela REN Gasodutos e submetida a
Consulta Pública pela ERSE**



1 Considerações Gerais

No âmbito da consulta pública lançada pela ERSE sobre a proposta de Plano decenal indicativo de Desenvolvimento e Investimento na RNTIAT para o período 2016-2025, elaborada pela REN Gasodutos, no âmbito do disposto no Decreto-Lei n.º 140/2006, de 26 de julho na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 231/2012, de 26 de outubro, o grupo EDP considera oportuno apresentar os comentários contidos neste documento, na expectativa de contribuir positivamente para o desenvolvimento sustentado do sector do gás natural em Portugal.

Parece-nos relevante começar por salientar que, face à proposta de PDIRGN2013, o primeiro a ser sujeito a consulta pública, a presente proposta de PDIRGN2015 sofreu uma evolução francamente positiva, quer em termos de estrutura do documento quer em termos da informação nele incluída, permitindo uma análise mais fundamentada por parte dos *stakeholders*.

Também em relação aos investimentos incluídos no PDIRGN2015, nota-se um maior enfoque no curto prazo, tendo a REN optado por adiar um conjunto significativo de projetos, incluídos no PDIRGN 2013, mantendo aqueles que considera estratégicos, no âmbito da segurança do abastecimento e da integração do mercado nacional no contexto ibérico e europeu: o reforço da estação de superfície do Carriço, o desenvolvimento da estação de compressão do Carregado e a primeira fase da terceira interligação Portugal–Espanha.

Porém, convém desde logo referir que, apesar da estação de compressão do Carregado ser apresentada como projeto independente da interligação Portugal–Espanha, na realidade a sua fundamentação é associada à necessidade de garantir os fluxos sul–norte num contexto de exportação para Espanha, não sendo por isso indissociável daquele.

Já no que respeita aos cenários de procura assumidos no PDIRGN2015, consideramos positiva a decisão da REN de analisar dois cenários, o “cenário base”, em condições de normal funcionamento do Sistema, e o “cenário segurança de abastecimento” que considera a possibilidade de uma eventual antecipação de cenário com menor produção elétrica a partir de carvão e respetiva substituição por produção a gás natural em CCGTs, num contexto de custos mais reduzidos atendendo à comparticipação de fundos comunitários.

Efetivamente, a variável que contribui de forma mais significativa para o momento em que o incumprimento dos critérios associados à segurança do abastecimento pode ocorrer, explicitada na análise dos dois cenários de evolução da procura incluídos na proposta de PDIRGN, é o funcionamento das centrais a carvão existentes, que pode não acontecer, por exemplo, no âmbito de opções de política energética, nacionais ou comunitárias, que possam vir a ser tomadas no futuro.

Por outro lado, e apesar do esforço notório da REN para utilização de dados de procura com maior aderência à realidade, nenhum dos cenários considerados incorpora a redução de consumos que se antecipa poder vir a ocorrer na cogeração.

Outra variável não incorporada nos cenários de evolução do consumo é o impacto da incorporação crescente de energias renováveis, que irão continuar a crescer tendo em conta os compromissos governamentais que

têm vindo a ser assumidos relativamente às alterações climáticas, na produção térmica convencional, especificamente na produção de eletricidade em centrais de ciclo combinado.

Consideramos também pouco explorada a possibilidade de assegurar o cumprimento da regra “n-1” através da combinação entre capacidades de abastecimento e regras de gestão da oferta e da procura, nomeadamente o recurso a combustíveis alternativos em centrais de ciclo combinado que estejam preparadas para tal e, conseqüentemente dispensadas de constituir reservas de segurança de gás natural, ou uma maior utilização de fontes de energia renováveis, facto que deve ser explorado no sentido de contribuir para a sustentabilidade do sistema. A incorporação deste tipo de medidas nas análises associadas à segurança de abastecimento poderiam permitir a diminuição das necessidades de capacidade de ponta, contribuindo para a otimização da utilização das infraestruturas existentes.

No que respeita à integração do mercado ibérico no âmbito da criação do Mibgás, importa referir que as informações conhecidas relativamente às infraestruturas existentes, designadamente o Terminal de GNL de Sines e as duas interligações com Espanha em Campo Maior e Valença do Minho, apontam para a existência de capacidade disponível quer de entrada em Portugal quer de integração ibérica, pelo que esta variável não deve ser considerada tão relevante na análise da opção da terceira interligação.

No entanto, consideramos que o critério relevante para justificar a opção pela terceira ligação é de facto o da segurança de abastecimento, que poderá ficar em risco em caso de não funcionamento das centrais a carvão, no decurso da evolução do contexto de política energética. Neste caso, a terceira ligação parece ser uma opção adequada. A este facto acrescem os sinais recentes de impulso ao Mibgás (e.g. criação do operador de mercado e início da negociação nessa plataforma) que poderão também contribuir para a justificação dessa opção, com recurso ao co-financiamento por fundos comunitários.

Relativamente à classificação do projeto da terceira ligação entre Portugal e Espanha como “PIC” – Projeto de Interesse Comum –, tendo em consideração a boa classificação obtida na lista de projetos eleitos, e concluindo-se que a terceira ligação deverá avançar, o limite temporal de 2020 para a obtenção de fundos comunitários deverá ser tido em conta.

Assim, como conclusão dos nossos comentários, consideramos que a proposta de PDIRGN2015 apresentada a consulta pública se encontra bem estruturada e apresentada, demonstrando uma maior aderência à realidade, permitindo concluir com base nas informações nela apresentadas que a decisão de investimento na terceira ligação com Espanha bem como nos projetos a ela associados, pode ser adequada, em particular, num cenário de eventual antecipação de redução da produção de eletricidade a partir de carvão.

Nas secções seguintes deste documento, respondemos, de forma agregada, aos vários tópicos colocados pela ERSE no documento de consulta pública.

2 Questões já colocadas no PDIRGN 2013

2.1 Previsões da procura/oferta

A proposta de PDIRGN 2015 revela uma maior aderência aos consumos efetivamente realizados e estimados pelos vários segmentos de clientes do sector do gás natural.

Salienta-se também como medida positiva a opção tomada pela REN na elaboração de dois cenários alternativos de consumo, o “cenário base”, que assume a manutenção das centrais a carvão de Sines e Pego independentemente das datas previstas para o fim dos contratos de CMEC/PPA, e o “cenário segurança de abastecimento”, que tem como pressuposto uma eventual antecipação de redução da produção elétrica a partir do carvão e a substituição da sua produção pela oriunda das CCGTs atualmente existentes.

Outra variável não incorporada nos cenários de evolução do consumo é o impacto da incorporação crescente de energias renováveis, que irão continuar a crescer tendo em conta os compromissos governamentais que têm vindo a ser assumidos relativamente às alterações climáticas, na produção térmica convencional, especificamente na produção de eletricidade em centrais de ciclo combinado, ainda que estas possam vir a ter no futuro um papel mais relevante.

Já no que respeita às capacidades e às pontas de consumo, os valores estimados para o horizonte do plano de evolução da ponta extrema de consumo diário parecem estar muito extremados, sobretudo quando comparados com a ponta diária máxima já ocorrida, em 2010, de 225 GWh/dia.

Efetivamente, os valores de ponta extrema associados aos dois cenários analisados pela REN partem de valores para 2016 que ultrapassam o máximo histórico verificado em 19.5% no caso do cenário base e em 22.5 % no caso do cenário de segurança de abastecimento.

Adicionalmente, e sendo cenários de pontas de consumo e não de consumos médios, que devem corresponder à situação de “pico de procura em condições extremas verificadas nos últimos 20 anos” não é claro no documento por que razão a evolução dessas pontas diárias de consumo é progressivamente crescente ao longo do horizonte do PDIRGN, sendo em 2025 superiores ao valor histórico verificado em 35% e 56% respetivamente.

2.2 Custos

Tal como no anterior PDIRGN, a proposta de PDIRGN2015 apresenta vários projetos de desenvolvimento de infraestruturas e os respetivos valores de investimento associado, apresentando também o valor global de investimento estimado, com desagregação por anos.

Neste contexto, e à semelhança do comentado em 2013, do ponto de vista de um *stakeholder*, consideramos que o documento permite uma análise crítica dos investimentos associados a cada projeto, o que nos parece



útil. Efetivamente, um maior detalhe será necessário para as entidades envolvidas na aprovação dos investimentos, quer para efeitos de construção quer efeitos de repercussão nas tarifas de acesso, sendo estas entidades responsáveis pela avaliação do detalhe associado a cada investimento apresentado e solicitar mais informação se entenderem ser necessário.

No que se refere aos níveis de custos perspetivados, o operador da rede de transporte tem já uma relevante experiência histórica de realização deste tipo de infraestruturas, nomeadamente em gasodutos de alta pressão, em condições de custo alinhadas com as melhores práticas internacionais. Adicionalmente, é assumido no documento que se optou por não incorporar nos custos estimados o impacto do atual enquadramento económico, para que o PDIRGN possa ser avaliado de um ponto de vista conservador do ponto de vista do investimento, o que nos parece adequado.

Adicionalmente, considera-se que o Parecer final da entidade reguladora relativo a este PDIRGN poderá contemplar um estudo de comparação internacional de custos de referência para o desenvolvimento de infraestruturas deste tipo.

2.3 Critérios e Princípios de Segurança de Abastecimento

Consideramos que o risco de segurança de abastecimento a que o SNGN atualmente está sujeito é moderado tendo em conta a informação apresentada na proposta de PDIRGN 2015 que aponta para a existência de capacidade de aprovisionamento disponível nas infraestruturas existentes e o cumprimento dos requisitos estabelecidos na regulamentação aplicável, designadamente o regulamento europeu nº 994/2010.

A evolução do grau de risco a que o SNGN pode ficar sujeito depende efetivamente em grande medida da evolução do consumo de gás natural no segmento elétrico, para produção de eletricidade em CCGTs, que está dependente, por sua vez, das decisões de política energética – nomeadamente comunitária – com eventual impacto na produção de eletricidade em centrais a carvão no âmbito dos objetivos de proteção do ambiente que estão atualmente em definição a nível mundial.

No entanto, o cálculo da ponta extrema de consumo para os vários anos do PDIRGN 2015 e para os dois cenários de evolução de consumos – base e segurança de abastecimento – parece-nos muito extremado tendo em conta a ponta histórica verificada em Portugal, tal como já comentado no ponto relativo às previsões de procura.

Adicionalmente, e tal como comentado a propósito da proposta de PDIRGN 2013, consideramos muito adequado ao caso português incorporar nas análises relativas à segurança do abastecimento a existência de medidas de gestão do lado da procura, já previstas na regulamentação europeia aplicável, devendo as entidades competentes ativar as alterações legislativas necessárias à sua aplicabilidade ao mercado nacional.



2.4 Planeamento

Uma vez considerados adequados para o cumprimento dos objetivos traçados para o sector, designadamente o cumprimento dos requisitos de segurança de abastecimento, o planeamento dos projetos deve ter em conta, entre outros, a possibilidade de serem obtidos financiamentos comunitários e o período temporal em que os mesmos são disponibilizados.

3 Novas Questões – PDIRGN 2015

3.1 Previsões da Procura

Tal como já referido neste documento, consideramos os valores calculados para a Ponta Extrema diária para cada ano do horizonte contemplado pelo PDIRGN 2015, e para cada um dos cenários analisados, bastante elevados face à ponta histórica verificada na história do sector em Portugal.

Adicionalmente, referimos também a necessidade de justificação mais clara sobre a evolução crescente destas pontas no horizonte do PDIRGN 2015.

Já em relação à evolução do consumo do mercado elétrico calculada tendo por base um regime médio hidrológico, consideramos adequada a utilização deste pressuposto. Por outro lado, não é claro na proposta de PDIRGN 2015 de que forma foram incorporados os impactos expectavelmente crescentes da incorporação de capacidade de produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis.

3.2 Previsões da Oferta

Tal como já referido, para os consumos atuais, as informações disponibilizadas na proposta de PDIRGN 2015 apontam para a existência de capacidade suficiente nas infraestruturas para garantir o seu abastecimento em condições normais de operação.

Esta situação pode ser no entanto alterada no horizonte do plano, dependendo do cenário de consumos que venha a concretizar-se (segurança de abastecimento ou base), por um lado, e, por outro lado, de acordo com as informações disponibilizadas, existe uma obrigação legal decorrente da regulação europeia de testar a capacidade das infraestruturas em situações extremas de operação e não apenas em situação normal.

Assim, entendemos que não será suficiente para cumprir o enquadramento legal e regulatório em vigor, ser demonstrado que as infraestruturas têm capacidade para garantir o fornecimento do mercado em condições normais de operação, sem prejuízo de os cenários de procura extrema sejam definidos de forma rigorosa e aderente à realidade.

No que respeita à possibilidade de interrupção das centrais de ciclo combinado que disponham de combustível alternativo num cenário de segurança de abastecimento, efetivamente o Regulamento 994/2010, inclui esta medida na listagem de medidas relativas à procura e baseadas no mercado que podem ser consideradas para efeitos do cumprimento do critério n-1. Contudo, esta possibilidade deve ser explicitada desde logo nos “planos preventivos de ação” e nos “planos de emergência” que as autoridades competentes de cada país elaboram, em colaboração com os operadores de rede, e submetem à aprovação das instâncias comunitárias. Estes documentos precedem e vinculam os PDIRGN, que não devem incluir medidas não consideradas previamente.

Neste sentido, consideramos de grande relevância que se promova o debate entre os vários *stakeholders* relativamente às medidas de gestão da procura e da oferta que devem ser consideradas na elaboração dos planos preventivos de ação, planos de emergência e PDIRGN, de forma a garantir a gestão eficaz das infraestruturas que compõe o SNGN.

3.3 Planeamento

Consideramos benéfico não só para o mercado nacional mas também para o mercado espanhol, tendo em conta o objetivo de construção de um mercado ibérico integrado, que todas as medidas que contribuam para a otimização da utilização das infraestruturas sejam consideradas no planeamento dos sistemas, designadamente a constituição de reservas em qualquer um dos sistemas ou a análise em conjunto da segurança do abastecimento a nível ibérico.

No entanto, consideramos que esta integração deve ser potenciada a nível político e a nível das autoridades nacionais portuguesas e espanholas com responsabilidades regulatórias e de implementação e execução das políticas estabelecidas para o sector energético. Consideramos que a decisão sobre a aplicação do critério n-1 a nível regional no sistema ibérico deve decorrer destas entidades e concretizada posteriormente pelos gestores de ambos os sistemas, português e espanhol, de forma conjunta.

3.4 Valorização dos Benefícios/Análise Custo-Benefício

De acordo com a proposta de PDIRGN 2015, cada projeto foi analisado para um conjunto de critérios, integração de mercados, concorrência, segurança de aprovisionamento, sustentabilidade ambiental, alterações regulamentares e eficiência operacional, e no documento estão apresentadas algumas das conclusões relativas à análise custo-benefício efetuada.

Os resultados concretos de cada uma das análises não são apresentados, o que poderia ter sido útil para enriquecer a informação disponível para análise pelos *stakeholders*, entendendo-se no entanto que apenas o critério relativo à segurança de aprovisionamento é possível de aferir de forma quantitativa, aplicando as regras estabelecidas como o critério n-1.

Os restantes benefícios são de carácter essencialmente qualitativo e por essa razão teria sido interessante que tivessem sido disponibilizados os resultados obtidos. Ainda assim, entendemos ser oportuno referir que embora os projetos da estação de compressão do Carregado e da terceira ligação com Espanha possam contribuir para a promoção da concorrência e integração de mercados, não devem ser considerados como a única opção para concretizar esses objetivos.

Efetivamente, tal como referido na consulta anterior, em nossa opinião, os objetivos de promoção da concorrência e de integração do mercado estão primordialmente associados à evolução tarifária e agilização dos processos operacionais de acesso ao terminal de Sines e restantes infraestruturas.



Complementarmente, o enquadramento atual a nível de infraestruturas permite já condições de concorrência ibérica, que poderá ser reforçada, nomeadamente, através de alterações regulamentares.

Com efeito, apesar do mercado português estar totalmente liberalizado e de contar já com a presença de vários agentes no mercado liberalizado, existem ainda vários constrangimentos ao nível operacional e tarifário que impedem uma concorrência ainda maior, o aumento da liquidez e uma eventual diversidade de fontes de aprovisionamento, que devem ser resolvidos.

3.5 Opções e Ordenação de Investimento

Relativamente ao projeto da implementação de uma estação de compressão no Carregado, a justificação que é possível retirar da proposta do PDIRGN é de que esta infraestrutura, conjugada com a terceira ligação Portugal–Espanha, irá potenciar a utilização do terminal de Sines como entrada alternativa de gás natural para abastecimento do mercado espanhol através da terceira interligação entre Portugal e Espanha, já que a ligação entre Campo Maior e Badajoz é fundamentalmente destinada à importação de gás para Portugal. Entendemos, por isso, que este projeto deve ser avaliado enquanto parte da opção global de reforço das interligações entre os dois países.

Por outro lado, da informação disponível pode concluir-se que a primeira fase da terceira interligação PT-ES corresponde a um reforço da capacidade de importação, estando a capacidade de exportação associada à segunda e terceira fase do projeto. Neste contexto, as razões para a concretização já em 2019 desta infra – estrutura, parecem estar relacionadas com financiamentos já aprovados.

No que respeita à opção do traçado considerado para a terceira ligação entre Portugal e Espanha, a proposta de PDIRGN 2015 apresenta alternativas ao traçado escolhido, por Vila de Frades, identificando pontos fracos e fortes das mesmas, concluindo que a opção assumida é a que melhor corresponde aos objetivos de segurança de abastecimento e equilíbrio dos dois sistemas em função das infraestruturas já existentes.

Consideramos, contudo, que a localização dos novos polos de consumo no norte do país, tendo em conta os consumos que lhes estão associados, não deveriam ser considerados nesta análise sem um estudo prévio detalhado dos investimentos em rede de distribuição em alta, média e baixa pressão que seriam necessários para ligar estes polos de consumo à rede de alta pressão associada à terceira ligação.

Ainda relativamente às alternativas à terceira ligação, conclui-se da leitura da proposta que as respetivas estimativas orçamentais não foram apresentadas tendo em conta que envolveriam investimentos mais substanciais do lado espanhol. Assim, consideramos que deverão ser as entidades competentes a solicitar essas informações bem como todos os dados que considerem relevantes para a aprovação da opção e traçados escolhidos.

3.6 Custos de investimento e impactos tarifários

O PDIRGN 2015 apresenta uma análise da evolução dos proveitos permitidos unitários de modo a avaliar o impacto dos investimentos propostos, o que consideramos positivo para a análise do documento.

No entanto, consideramos que estas análises devem ser efetuadas de forma detalhada e transparente pela entidade reguladora, devendo esta apresentar todas as simulações e cenários que considere pertinentes para a avaliação fundamentada da proposta de PDIRGN apresentada pela REN.

Sem prejuízo do exposto, nas sensibilidades aos proveitos permitidos e impacte tarifário na RNTGN, é visível uma redução do valor unitário (€/MWh) em todos os cenários. No entanto, nos 2 cenários de procura analisados está associado um pressuposto de crescimento, que pode estar a justificar a evolução do custo unitário. Seria importante ter uma sensibilidade à evolução dos proveitos permitidos unitários neste PDIRGN para um cenário de procura estagnada.

3.7 Avaliação do Projeto enquanto PIC

Tal como referimos na anterior consulta sobre o PDIRGN 2013, a classificação de um projeto enquanto PIC – “Projeto de Interesse Comum” – deriva diretamente do seu interesse para a concretização de um mercado integrado europeu e é nesse contexto que faz sentido os investimentos serem apresentados e defendidos.

Consequentemente, a candidatura conjunta realizada pelos operadores de transporte ibéricos, REN Gasodutos e Enagás, para a terceira ligação entre Espanha e Portugal, assenta na premissa de que este projeto contribuirá de facto para a construção de um mercado europeu, designadamente possibilitando aos restantes Estados-Membros o acesso a um terminal adicional de importação de GNL.

No entanto, importa recordar que este projeto de forma isolada, apesar de contribuir para o reforço da concretização do mercado ibérico, não potencia a interligação à Europa uma vez que, para isso, será necessário reforçar a capacidade de interligação entre Espanha e França, o que está fora do seu âmbito. É neste contexto que surge o projeto MIDCAT, que é uma iniciativa conjunta dos operadores espanhol e francês. Assim, e tendo em conta o objetivo para a terceira ligação entre Portugal e Espanha, de contribuir para que a península ibérica seja uma alternativa de abastecimento à Europa, teria sido útil que a proposta incluísse alguma informação relativa ao projeto MIDCAT.

Relativamente ao apoio comunitário ao desenvolvimento dos projetos PIC, é desejável que se garanta a maximização dos mesmos mas que, em simultâneo, se analise o interesse do país no desenvolvimento dos projetos no caso dos referidos apoios não se materializarem. Entendemos que esta análise deve ser efetuada pela entidade reguladora no âmbito da identificação dos potenciais impactos tarifários.



4. Conclusões

A variável que contribui de forma mais significativa para o momento em que o incumprimento dos critérios associados à segurança do abastecimento pode ocorrer, explicitada na análise dos dois cenários de evolução da procura incluídos na proposta de PDIRGN, é o funcionamento das centrais a carvão existentes, que pode não acontecer no âmbito de eventuais opções de política energética, nomeadamente comunitária, que possam vir a ser tomadas no futuro.

Neste enquadramento, e também atendendo aos sinais recentes de impulso ao Mibgás, o desenvolvimento da terceira ligação seria uma opção prudente para garantir o cumprimento do critério n-1, devendo neste contexto serem garantidas as condições que potenciem a obtenção de subsídios comunitários ao seu desenvolvimento, que de acordo com a informação disponibilizada só estarão disponíveis até 2020.

Ainda assim, e para que fiquem claras as condições efetivas associadas à terceira ligação enquanto alternativa de fornecimento a Portugal, num cenário de ponta extrema de consumo que atinga os mercados português e espanhol em simultâneo e em que seja necessário recorrer a esta interligação, deverá ser assegurado que o sistema espanhol tenha capacidade para transferir para Portugal o gás natural que lhe esteja destinado, quer por via de descargas que sejam efetuadas em terminais espanhóis, desviadas do terminal de Sines em caso de interrupção, quer por via de aquisições no mercado organizado.

Finalmente, consideramos também que o PDIRGN 2015 e os futuros PDIRGN ficariam a ganhar em transparência e robustez se fossem melhorados alguns aspetos, designadamente:

- a) Incorporação nos cenários de evolução da procura dos impactos que poderão decorrer da quebra do consumo de gás natural em instalações de cogeração;
- b) Articulação entre a REN e as autoridades competentes de forma a assegurar a integração nos próximos PDIRGN de medidas de gestão da procura, particularmente na gestão do SEN em cenário de crise;
- c) Revisão dos cálculos de ponta extrema que nos parecem claramente agravados face à ponta histórica verificada em Portugal