AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

Comentários da Autoridade da Concorrência à Proposta de Plano Decenal Indicativo de Desenvolvimento e Investimento da Rede Nacional de Transporte, Infraestruturas de Armazenamento e Terminais de GNL para o período 2018-2027

I. Enquadramento

1. A presente proposta de Plano Decenal Indicativo de Desenvolvimento e Investimento da Rede Nacional de Transporte, Infraestruturas de Armazenamento e Terminais de GNL (RNTIAT) para o período 2018-2027 (doravante "PDIRGN 2017") configura o sexto exercício de planificação do desenvolvimento e investimento da RNTIAT, levado a cabo pelo Operador da Rede Nacional de Transporte de Gás Natural (ORT) nos termos da legislação em vigor[1].
2. No documento de enquadramento à Consulta Pública da proposta de PDIRGN 2017, a ERSE reconhece que, globalmente, esta proposta "*constitui uma evolução bastante positiva face ao PDIRGN 2015, proposta essa que já constituía uma melhoria face à proposta de 2013*".
3. Concretamente, são destacadas as alterações introduzidas relativamente (i) aos cenários de evolução da procura anual de gás natural e pontas de consumo diárias; (ii) às análises custo-benefício realizadas; (iii) às análises complementares introduzidas; (iv) aos impactos tarifários; e (v) à hierarquização dos projetos de investimento.
4. A principal diferença introduzida na proposta em análise, comparativamente ao PDIRGN 2015, ocorre ao nível da hierarquização dos projetos de investimento. Com efeito, na proposta de PDIRGN 2017 os projetos de investimento são segmentados em duas grandes classes:
    i. Projetos Base, que resultam da avaliação técnica que o ORT faz sobre os ativos da RNTIAT em exploração e sobre as condições de segurança e operacionalidade da rede existente. Estes projetos incluem, por um lado, a remodelação e modernização da RNTIAT e, por outro, a otimização da estação de gás do armazenamento subterrâneo do Carriço – projeto em curso que transitou de anos anteriores.
    ii. Projetos Complementares, que resultam da necessidade de criação das condições requeridas para o cumprimento das orientações de política energética, em linha com os compromissos assumidos pelo Estado Concedente. Estes projetos englobam, nomeadamente, a 1ª fase da terceira interligação entre Portugal (Celorico da Beira) e Espanha (Zamora) e a estação de compressão do Carregado.
5. O valor global de investimento a custos totais[2] associado aos projetos base ascende a 49,1 milhões de Euros, no período 2018-2022, equivalente a um valor médio anual de 9,8 milhões de Euros.
6. No que respeita aos projetos complementares, de execução incerta e data de entrada em operação desconhecida, o valor global de investimento a custos totais ascende a 150,7 milhões de Euros, no período 2018-2027, equivalente a um valor médio anual de 15,1 milhões de Euros.
7. Do investimento total previsto em projetos complementares, mais de ¾ dizem respeito à 1.ª fase do projeto da terceira interligação Portugal-Espanha (i.e., 115 milhões de

[1] *Cfr.* Decreto-Lei n.º 30/2006, de 15 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 230/2012, de 26 de outubro, e Decreto-Lei n.º 140/2006, de 26 de julho, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 231/2012, de 26 de outubro.
[2] Valores a Custos Diretos Externos acrescido dos Encargos de Estrutura, Gestão e Financeiros.

Euros). Contudo, note-se que este projeto específico poderá ainda beneficiar de uma comparticipação de 50% da União Europeia, ao abrigo da atribuição de subsídios a fundo perdido do programa CEF - *Connecting Europe Facility*, o que permitiria reduzir o valor global de investimento de 150,7 milhões de Euros para cerca de 93,2 milhões de Euros.

8. Refira-se, contudo, que o ORT optou por incidir os projetos de investimento base no primeiro quinquénio (2018-2022) da proposta de PDIRGN 2017, remetendo os projetos de investimento complementares para o segundo quinquénio (2023-2027). Desta forma, apenas são solicitadas tomadas de decisão final de investimento sobre o conjunto de projetos base referidos *supra*.

II. Análise da proposta de PDIRGN 2017 do ponto de vista da concorrência e do bem-estar dos consumidores

9. A presente proposta de PDIRGN 2017 contempla uma revisão parcelar do anterior PDIRGN apreciado pela AdC no âmbito da consulta pública promovida pela ERSE em 2015.

10. No parecer elaborado à proposta de PDIRGN 2015, a AdC incidiu a sua análise ao projeto de investimento relativo à 1ª fase da terceira interligação de gás natural com Espanha, responsável por aproximadamente 69% do valor global de investimento previsto para o período 2016-2019.

11. Considerava a AdC, em 2015, não estarem reunidas um conjunto de condições que permitissem antever que os benefícios associados ao projeto da terceira interligação com Espanha superassem os seus custos, desde logo porque a procura interna de gás natural não se encontrava numa trajetória de crescimento sustentado (embora estivesse a recuperar lentamente).

12. Acrescia que a ausência de (i) uma interligação forte entre Espanha e França (projeto do *pipeline* MIDCAT); (ii) um sistema tarifário que evite a dupla aplicação das tarifas de transporte de gás natural no comércio transfronteiriço Espanha-Portugal (*pancaking* tarifário); e (iii) uma obtenção de forte apoio comunitário, tornavam a decisão final de investimento deste projeto desaconselhável na opinião da AdC, atentos os potenciais custos para os consumidores.

13. O parecer da AdC finalizava a sua análise com um conjunto de medidas alternativas para fomentar a utilização do Terminal de GNL de Sines por mais utilizadores. Refira-se, a este respeito, que as medidas então sugeridas foram concretizadas no Relatório da AdC relativo ao "*Inquérito Setorial ao fornecimento de Gás Natural a consumidores industriais*", de outubro de 2017[3].

14. Ainda que o Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN) tenha assistido, em 2016 e 2017, a um crescimento significativo da procura de gás natural, promovido pela maior utilização dos centros electroprodutores de ciclo combinado a gás natural, as demais condições identificadas pela AdC no parecer ao PDIRGN 2015, reproduzidas *supra*, tendem a manter-se.

15. Com efeito, observa-se que o projeto MIDCAT relativo à construção de uma nova interligação Espanha-França na zona leste dos Pirenéus continua ainda por concretizar, assim como a concessão de apoio comunitário, no âmbito do programa CEF, está ainda pendente de decisão da União Europeia. Por outro lado, o

[3] Disponível no sítio da Internet da Autoridade da Concorrência http://www.concorrencia.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Estudos_Economicos/Energia_e_Combustiveis/Paginas/Relatorio_Inquerito_Gas_Natural.aspx?lst=1

denominado *pancaking* tarifário constitui ainda uma barreira à entrada e à expansão passível de limitar a integração ibérica dos mercados de gás natural (MIBGÁS).

16. Acresce que os projetos de investimento inscritos no PDIRGN assentam em cenários de procura das infraestruturas de Alta Pressão imprevisíveis, dada a variabilidade do consumo dos centros electroprodutores de ciclo combinado a gás natural. Sendo certo que em 2016 e 2017 se assistiu a um crescimento significativo da procura interna - que levou inclusivamente a constrangimentos ao nível do cumprimento do critério de segurança de abastecimento do N-1 - não deixa de ser verdade que, em períodos de contração da procura interna, o peso dos custos fixos do SNGN (dos quais se inclui a remuneração paga aos operadores de rede pelos investimentos efetuados) tem um peso significativo nas tarifas pagas por todos os consumidores.
17. A AdC reitera, como tal, o seu entendimento de que, quando apreciado este projeto no PDIRGN seguinte, é importante que se desenvolva uma criteriosa análise custo-benefício, tendo em consideração o impacto global do projeto, os seus custos para os consumidores, e os seus benefícios, incluindo no que diz respeito a objetivos de política energética.
18. Em face do *supra* exposto, a AdC considera positiva a segmentação dos projetos de investimento proposta pelo ORT no PDIRGN 2017 (projetos base e projetos complementares) e o consequente adiamento da decisão final de investimento daqueles projetos por mais dois anos (PDIRGN 2019), atentas as condicionantes que rodeiam a concretização dos projetos de investimento complementares.
19. Relativamente aos projetos base, os investimentos propostos no PDIRGN 2017 pretendem remodelar e modernizar a RNTIAT com vista à melhoria operacional, adequação regulamentar e gestão de ativos em fim de vida útil.
20. De notar que alguns dos investimentos propostos dizem respeito a projetos em curso, i.e., projetos já aprovados pela ERSE em anteriores versões do PDIRGN. Assim, os projetos base de investimento inscritos no PDIRGN 2017 que requerem uma decisão final de investimento ascendem a cerca de 37,8 milhões de euros (a custos totais), para entrada em exploração nos anos de 2018, 2019 e 2020.
21. Os projetos base de investimento propostos nos PDIRGN são de iniciativa do ORT, tendo em conta a avaliação que este realiza sobre o indicador de estado dos ativos em serviço e a segurança de operação da rede[4], i.e., matérias de cariz técnico e da esfera de conhecimento do ORT, sobre as quais não se tecem, como tal, considerações quanto à sua necessidade, adequabilidade e proporcionalidade.
22. Sem prejuízo, destaca-se que dada a informação constante no PDIRGN, considera-se que o impacto tarifário previsto com a entrada em exploração dos projetos base de investimento, nos vários cenários de evolução da procura de gás natural projetados pela ERSE, é limitado, permitindo, como tal, atenuar o risco regulatório associado à aprovação dos investimentos em causa.

15 de fevereiro de 2018

[4] Incluindo os projetos que visam dar cumprimento aos compromissos já assumidos com os Operadores da Rede de Distribuição relativamente a novos pontos de ligação com a Rede Nacional de Distribuição de Gás Natural, ou de ampliação de pontos de entrega de gás já existentes.