

ANÁLISE DA ERSE DO INVESTMENT REQUEST DO STEP 2018

Janeiro 2019

Este documento está preparado para impressão em frente e verso

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 | CONTEXTO | 5 |
| 3 | CBA AND CBCA DOS PROMOTORES DO PROJETO..... | 7 |
| 4 | CONSIDERAÇÕES DA ERSE..... | 11 |
| 4.1 | Pontos fracos e limitações..... | 11 |
| 4.2 | Parâmetros do CBA e do CBCA | 12 |
| 4.2.1 | Valores do OPEX | 13 |
| 4.2.2 | Valor residual do CAPEX | 13 |
| 4.3 | Alterações da ERSE ao CBCA..... | 14 |
| 5 | CONCLUSÕES | 17 |

1 INTRODUÇÃO

Em 23 de Julho de 2018, a *Enagás* e a *Teréga* (os operadores das redes de transporte (ORT) de Espanha e do sul de França, respetivamente) submeteram um Pedido de Investimento (IR – tradução de *Investment Request* na terminologia inglesa) às entidades reguladoras nacionais (NRA) de França, Espanha e Portugal (CRE, CNMC e ERSE, respetivamente) relativo à construção de uma interligação de gás natural entre o norte de Espanha e o sul de França, conhecida por projeto STEP (“*South Transit Eastern Pyrenees*”).

Este projeto ambiciona aumentar a capacidade de interligação de gás natural da Península Ibérica com França e daí com o resto da Europa. Para além dos benefícios que este projeto trará à União Europeia (EU) e a todos os Estados Membros, associados à segurança de abastecimento da UE, à diversificação de fontes e ao aumento da concorrência, esta nova interligação irá contribuir para a integração da Península Ibérica no Mercado Interno da Energia (MIE).

Mais especificamente, o projeto STEP irá permitir que a Ibéria aumente o acesso a fontes diversificadas de gás (p.ex. Noruega e Rússia), conduzindo a menores preços para os consumidores e contribuindo para a redução do isolamento do mercado ibérico do MIE da UE. Adicionalmente, esta interligação disponibilizará ao norte da Europa uma via adicional para o gás natural liquefeito (GNL), através dos sete terminais em funcionamento da Península (Sines, Barcelona, Huelva, Cartagena, Bilbao, Sagunto e Mugardos), mitigando assim a dependência da UE dum único grande fornecedor de gás natural e contribuindo para a segurança de abastecimento em toda a Europa. A este respeito, a Comissão Europeia sublinhou a importância fundamental deste projeto no que diz respeito à sua contribuição para a solidariedade energética em toda a UE.

Como previsto no Regulamento N.º 347/2013¹ das infraestruturas energéticas transeuropeias, as NRA têm seis meses a seguir à data de submissão do IR para tomar decisões coordenadas sobre a imputação dos custos de investimento a suportar por cada operador de sistema relativamente ao projeto, bem como a sua inclusão nas tarifas de acesso à rede de cada país. O prazo para decisão no IR do projeto STEP é 23 de janeiro de 2019. Se as NRA em causa não tiverem chegado a acordo sobre o IR durante esse período, incluindo a imputação de custos transfronteiriços (CBCA – tradução de *cross-border allocation costs* na terminologia inglesa), bem como a forma como os custos de investimento são refletidos nas tarifas de

¹[Regulamento \(UE\) N.º 347/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2013 relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias](#)

acesso às redes nacionais, esta decisão será tomada pela Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) no prazo de três meses a contar da data em que a questão lhe foi submetida, após consulta das NRA e dos promotores do projeto.

Em conjunto com as suas congéneres francesa e espanhola, a ERSE acompanhou o desenvolvimento do projeto STEP ao longo das diversas fases e contribuiu para uma análise detalhada e uma avaliação do IR submetido pelas empresas *Enagás* e *Teréga*. Este documento destina-se a dar uma resposta aos promotores do projeto STEP e às propostas apresentadas no seu IR. Ele resulta dessa análise conjunta realizada, tendo igualmente em consideração os aspetos subjacentes ao papel da ERSE, com implicações nos consumidores portugueses.

Como resultado da sua avaliação, a ERSE faz notar que a implementação deste projeto no momento atual constitui uma oportunidade única para resolver a insuficiente interligação de gás da Península Ibérica com o resto da Europa, na medida em que estão em curso grandes transformações de mercado e de infraestruturas na transição para a Energia Limpa. A relação entre o gás natural e a produção de eletricidade bem como as aplicações industriais para o gás natural, confirmam a relevância deste vetor energético na política energética Europeia a médio prazo (União da Energia). Rejeitar este projeto apresenta o risco de marginalizar definitivamente Portugal e Espanha da ambição europeia da União da Energia.

Assim, o valor estratégico do projeto STEP em termos de melhoria da segurança de abastecimento, solidariedade energética e concorrência é um fator crucial para ser considerado quando da avaliação deste IR. Como demonstrado na proposta dos promotores, o projeto STEP tem um impacto líquido positivo global para os Estados Membros envolvidos, embora com um impacto líquido negativo para um dos países. A este respeito, a ERSE relembra que ao projeto STEP foi atribuído o estatuto de Projeto de Interesse Comum (PIC) em 2017², após a terceira candidatura, tal como estabelecido no Regulamento 347/2013³. A UE construiu um quadro legislativo que promove o investimento deste tipo de projetos, pretendendo resolver situações específicas de países com impacto líquido negativo através da imputação de custos (e a sua compensação) entre os Estados Membros envolvidos, e que promove o acesso à assistência financeira no contexto de

² [Regulamento Delegado \(UE\) 2018/540 da Comissão de 23 de novembro de 2017 que altera o Regulamento \(UE\) N.º 347/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à lista da União de projetos de interesse comum](#)

³ [Regulamento \(UE\) N.º 347/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2013 relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias](#)

ações do Mecanismo Interligar a Europa no setor da energia (CEF-E). A existência desta ajuda financeira é um fator adicional da concretização do projeto tal como identificado no IR.

Ao preparar a sua avaliação do IR, a ERSE identificou um conjunto de necessidades de melhoria no racional apresentado na proposta dos promotores do projeto, que considera essencial para o sucesso do projeto e para assegurar um plano financeiro robusto, incluindo a imputação dos custos do projeto. O presente documento apresenta a análise da ERSE e algumas recomendações de revisão à proposta de CBCA dos promotores por forma a refletir de um modo mais adequado os custos e benefícios do projeto STEP para os Estados Membros envolvidos.

2 CONTEXTO

O projeto STEP surgiu na sequência da Declaração de Madrid de 4 de março de 2015 e do trabalho do *High Level Group* (HLG) da Comissão Europeia sobre “Interligações no Sudoeste da Europa”, ao qual aquela Declaração deu lugar. Mais recentemente, na Declaração de Lisboa de julho de 2018, emitida pelos responsáveis governamentais de França, Espanha e Portugal, pelo Comissário Europeu da Ação Climática e da Energia e pelo Vice-Presidente do *European Investment Bank*, os três Estados Membros “relembrem o seu compromisso para o desenvolvimento das interligações e acordam desenvolver uma agenda ambiciosa conjunta para uma transição energética de sucesso” e “reconhecem a importância das interligações de gás na região, quer com objetivos regionais quer como contribuição chave para a segurança de abastecimento no mercado europeu de gás natural.”

Como parte do trabalho do HLG, a Comissão Europeia contratou a empresa de consultoria *Poÿry*, com o apoio da *VIS Economic and Energy Consultants*, para desenvolver uma análise de Custo Benefício (CBA) específica do projeto STEP, de acordo com a metodologia estabelecida pela Rede Europeia de Operadores de Redes de Transporte (REORT) para o Gás. A *Poÿry* entregou o relatório do trabalho em novembro de 2017, o qual ficou disponível na página da internet da Comissão Europeia em abril de 2018⁴.

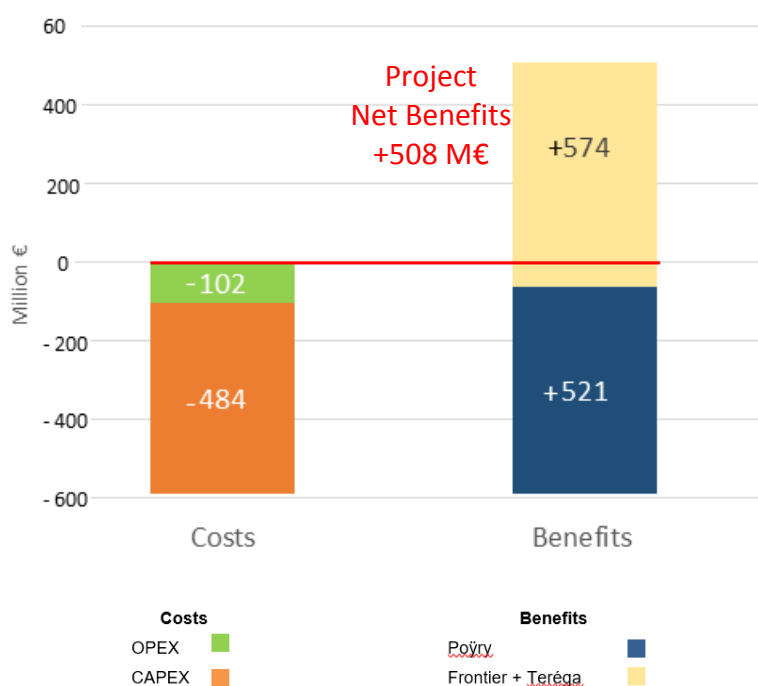
Tendo em conta as conclusões do relatório do CBA da *Poÿry*, a Comissão Europeia considerou o projeto STEP “maduro” para a fase de implementação. Em consequência e de acordo com o no n.º 3 do Artigo 12.º do Regulamento 347/2013, a *Teréga* e a *Enagás* submeteram o referido IR. O IR inclui o CBA, uma proposta de CBCA e um plano de atividades que avalia a viabilidade financeira do projeto

⁴ [Cost Benefit Analysis of STEP, as first phase of MIDCAT - FINAL REPORT](#), November 2017

3 CBA AND CBCA DOS PROMOTORES DO PROJETO

O CBA apresentado pelos promotores do projeto no IR conclui que o projeto apresenta um benefício líquido positivo global, como se ilustra na Figura 1. O IR considera os custos operacionais e de capital do projeto num total de 587 M€. Quando comparado com os benefícios identificados pelos promotores (retirados do estudo da *Poÿry*, da análise da *Frontier Economics* e dos custos evitados da *Teréga*), o benefício líquido global do projeto é de 508 M€.

Figura 1 – Análise global de custos e benefícios do projeto STEP



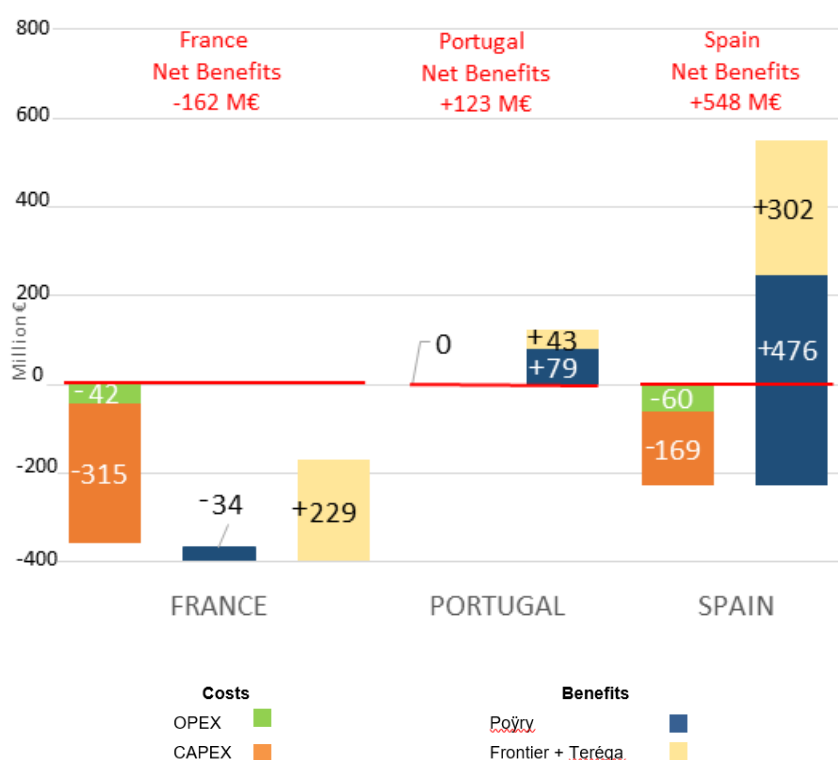
Source: Enagás/Teréga Investment Request

No seu IR e para os objetivos do CBCA, os promotores calcularam igualmente os respetivos custos e benefícios de cada um dos Estados Membros envolvidos, como se pode ver na Figura 2. Como referido anteriormente, a proposta de CBCA identifica a França como tendo um impacto líquido negativo e Portugal e Espanha como tendo impactos líquidos positivos.

Mais concretamente, os promotores do projeto identificaram o seguinte:

- Portugal: impacto líquido positivo de 122.6 M€ (122.6 M€ de benefícios e 0 M€ de custos de construção);
- Espanha: impacto líquido positivo de 548 M€ (777.5 M€ de benefícios e 229.3 M€ de custos de construção e de custos operacionais no seu território);
- França: impacto líquido negativo de 162 M€ (195.2 M€ de benefícios e 357.7 M€ de custos de construção e de custos operacionais no seu território).

Figura 2 – Custos e Benefícios do projeto STEP, por país, na análise CBCA



Source: Enagás/Teréga Investment Request

Tendo em conta o impacto líquido negativo identificado para França, a proposta de CBCA dos promotores do projeto prevê que:

- Portugal e Espanha compensem a França, com contribuições de, respetivamente, 5.3 M€ e 55.5 M€, a serem recuperadas através das tarifas de acesso às redes nacionais; e

- Assistência financeira dos fundos CEF totalizando 154.9 M€, a serem repartidos entre França (101.7 M€) e Espanha (53.2 M€).

4 CONSIDERAÇÕES DA ERSE

Na análise do IR dos promotores, a ERSE identificou um conjunto de fatores que considera devem ser tomados em consideração e que têm implicações para as conclusões obtidas na respetiva proposta de CBCA.

4.1 PONTOS FRACOS E LIMITAÇÕES

Desde o início do processo lançado no HLG, a ERSE expressou as suas preocupações relativamente a alguns dos parâmetros usados como base para avaliar o projeto:

1. Os promotores do projeto consideram que toda a nova capacidade é interruptível e que nenhuma capacidade firme pode ser disponibilizada pelo projeto STEP na interligação Espanha-França. Em termos regulatórios, essa falta de capacidade firme é um fator crítico e negativo na avaliação da concretização do projeto. Adicionalmente, durante as consultas realizadas pelos promotores, os agentes de mercado referiram sistematicamente essa não existência de capacidade firme como motivo para a falta de interesse no projeto⁵. Contudo, tendo definido esta dificuldade na nova infraestrutura, os promotores apresentaram um cálculo conjunto da probabilidade de interrupção da capacidade do STEP, onde assumiram a disponibilidade da interligação durante mais de 90% do tempo. Esta baixa probabilidade de interrupção é clara quando os promotores do projeto escrevem que:
 - o De França para Espanha, num ano de consumo de gás natural extremamente elevado, a probabilidade de interrupção é de 8% para fluxos até 110 GWh/d e 10.9% para fluxos entre 110 GWh/d e 180 GWh/d;
 - o De Espanha para França, a probabilidade de interrupção é 0% para fluxos até 120 GWh/d, e está entre 1 e 14% para fluxos entre 120 GWh/d e 230 GWh/d.
2. O custo unitário (M€/km) da implementação do projeto em França é quase o dobro do mesmo custo em Espanha, apesar de os comprimentos dos gasodutos serem semelhantes nos dois países. Adicionalmente, os custos apresentados pela *Teréga* quase duplicam o custo unitário equivalente do valor apresentado pela ACER num estudo a nível Europeu⁶.

⁵ Ver [STEP Market Consultation](#)

⁶ [ACER Report on unit investment cost indicators and corresponding reference values for electricity and gas infrastructure – Gas Infrastructure](#), July 2015

3. A análise do projeto deveria incluir um cenário de exportação dos terminais de regaseificação de GNL da Península Ibérica para a Europa central e para o norte da Europa, por forma a reforçar a segurança de abastecimento global e a diversificação das fontes de gás da UE.
4. Em linha com a avaliação dos requisitos de custo do n.º 4 do Artigo 12.º do Regulamento (UE) N.º 347/2013, as seções 1.5 (ponto 7d), 1.6 e 2.10 e o *Annex II* da *ACER Recommendation N.º 5/2015* referem que no caso de projetos de gás natural: *"the cross-border monetary flows should be included in the calculations of national net impacts, namely the expected revenues (payments) related to capacity bookings for gas PCIs and expected income for other charges"*.

Embora a proposta dos promotores não preveja nenhuma capacidade firme para o STEP, o que torna difícil o cálculo de receitas dos leilões de capacidade anual e inter-anual, a baixa probabilidade da capacidade de interrupção é um indicador robusto de que o uso da interligação gerará receitas adicionais para os dois ORT envolvidos.

Aceitando que o valor total dessas receitas seja inferior aos 437 M€ estimados pela *Poöry* (aplicando a taxa de utilização dos agentes de mercado), uma percentagem razoável dessas receitas deve ser considerada na análise do CBCA, calculada como o produto deste montante pela probabilidade de firmeza.

A análise da ERSE do IR submetido pelos promotores do projeto, revela infelizmente, que eles não tiveram em conta as limitações acima na sua proposta final.

4.2 PARÂMETROS DO CBA E DO CBCA

Apesar dos pontos fracos identificados na seção anterior, e tendo em conta que vários pressupostos e cenários podem ser aplicados na avaliação de um projeto de infraestruturas, a ERSE aceita o CBA apresentado no IR pelos promotores do projeto, em benefício de se atingir um grau de convergência e para não apresentar obstáculos ao desenvolvimento do projeto. Por este facto, as considerações apresentadas nesta seção focam-se em dois elementos da proposta de CBCA apresentada pelos promotores, bem como nas orientações dadas pela *ACER Recommendation N.º 5/2015*, *"On Good Practices for the Treatment of*

the Investment Requests, including cross border cost allocation requests, for Electricity and Gas Projects of Common Interest”⁷. Os dois temas identificados pela ERSE são os seguintes:

1. Inclusão dos valores do OPEX no CBCA; e
2. Ausência do Valor Residual do CAPEX no CBCA.

4.2.1 VALORES DO OPEX

No que diz respeito aos parâmetros aplicados do CBA para o CBCA apresentado pelos promotores, a ERSE relembra que de acordo com o ponto 2(4) da ACER *Recommendation* N.º 5/2015, as decisões de CBCA devem considerar apenas, como base para imputação, os “*efficiently incurred investment costs*”. Sendo assim, os montantes do OPEX (102.5 M€) incluídos nos cálculos de CBCA dos promotores devem ser excluídos, reduzindo assim as quantidades a serem imputadas aos custos do projeto.

4.2.2 VALOR RESIDUAL DO CAPEX

Ao considerar os tempos de amortização aplicados em Espanha (40 anos / 20 anos para estações de compressão) e França (50 anos), e em consequência o tempo de vida económica do projeto STEP, os valores residuais do CAPEX para a *Teréga* e a *Enagás* no projeto, são respetivamente, 83 M€ e 23 M€. A ACER *Recommendation* N.º 5/2015 indica⁸ que no caso de projetos PCI de gás natural, a informação do tratamento do valor residual deve ser completamente transparente. A ACER *Recommendation* afirma que deve ser aplicado um horizonte temporal de “n+20” e que o valor residual deve ser igual a zero, a não ser que as NRA envolvidas acordem de outra forma. A ERSE considera que o valor residual do CAPEX identificado pelos promotores, relativo ao tempo de vida útil integral do projeto, deve ser incluído na análise de CBCA, uma vez que é usado para determinar as compensações entre os consumidores dos diferentes Estados Membros envolvidos.

⁷ [ACER Recommendation No 5/2015 On Good Practices for the Treatment of the Investment Requests, including cross border cost allocation requests, for Electricity and Gas Projects of Common Interest](#)

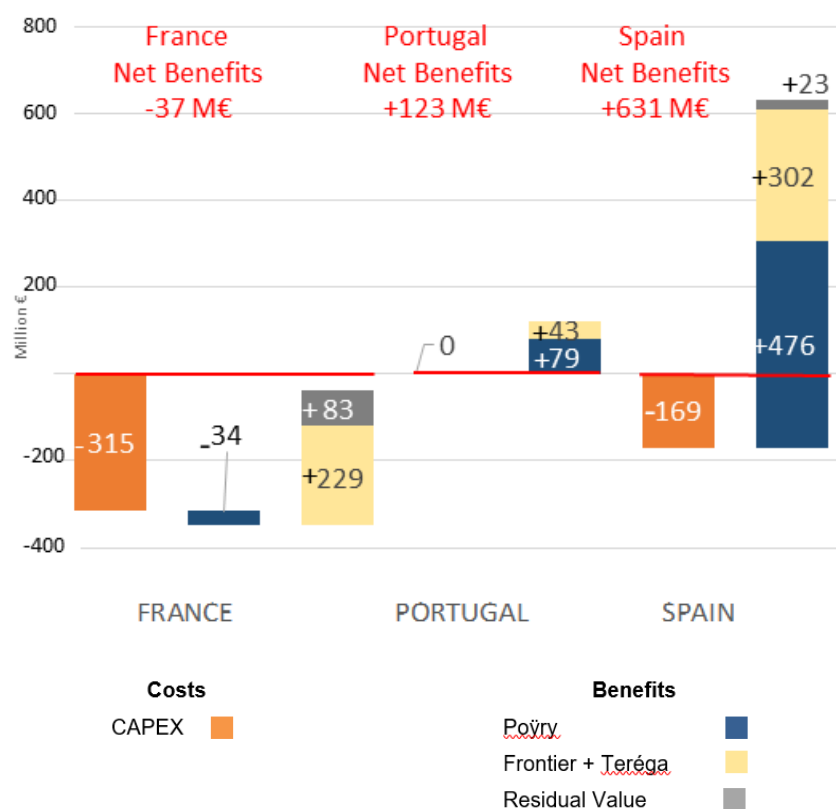
⁸ Last paragraph of Chapter 1.6 and Annex I.3.

4.3 ALTERAÇÕES DA ERSE AO CBCA

Um recálculo do CBCA, tendo em conta os pontos identificados nas seções anteriores, altera os benefícios líquidos dos Estados Membros envolvidos e como tal afeta as compensações subsequentes entre eles. Em particular, excluindo o OPEX e considerando o valor residual do projeto, os benefícios líquidos negativos para França são reduzidos de -162 M€ para -37.1 M€, enquanto para Espanha os benefícios líquidos aumentam de 547 M€ para 631 M€, como se mostra na Figura 3.

Como referido anteriormente, as receitas do uso da interligação deverão igualmente ser consideradas nos cálculos do CBCA, de acordo com a ACER *Recommendation* N.º 5/2015. Contudo, a ERSE não recalculou o CBCA tendo em conta esses fluxos, pelas dificuldades identificadas acima.

Figura 3: Recálculo dos benefícios líquidos do CBCA por país
(excluindo receitas resultantes do uso da nova capacidade de interligação)



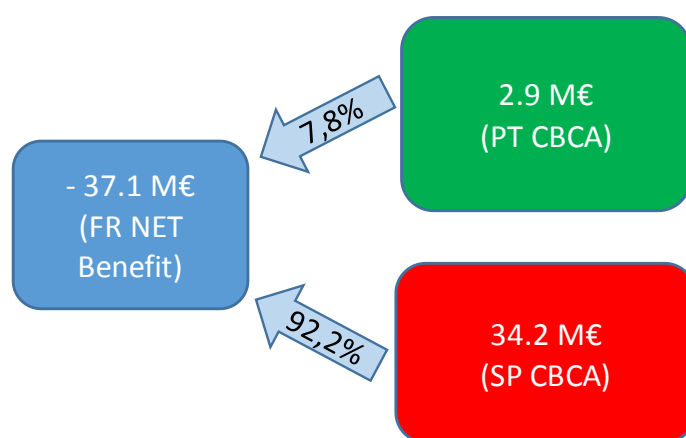
Source: Enagás/Teréga Investment Request; ERSE

Em resultado destas modificações do CBCA, a imputação resultante entre os Estados Membros envolvidos deve igualmente ser revista. Em concreto, a compensação devida a França para compensar o impacto

líquido negativo do projeto deverá ser revista em baixa, resultando em contribuições de 2.9 M€ e 34.2 M€, de Portugal e Espanha, respetivamente. Estas contribuições deverão ser recuperadas através das tarifas de acesso às redes de cada um dos países como ilustra a Figura 4.

É importante referir que a consideração das receitas dos fluxos na interligação reduzirá as compensações de Portugal e Espanha.

Figura 4: Revisão da imputação da compensação a França
(excluindo receitas resultantes do uso da nova capacidade de interligação)



Source: Enagás/Teréga Investment Request; ERSE

5 CONCLUSÕES

Durante a avaliação do *Investment Request* feito pelas NRA, um conjunto de considerações foram identificadas pela CRE, ERSE e CNMC, refletindo a complexidade do projeto e os diferentes impactos nos Estados Membros envolvidos.

Os reguladores identificaram a falta de capacidade firme como o aspeto mais negativo do projeto STEP. Nomeadamente, o facto de que, apesar de um custo total de 587 M€, a interligação do STEP entre França e Espanha não acrescenta qualquer capacidade firme. Esta limitação justifica as críticas dos diversos *stakeholders*, como expresso nas consultas de mercado realizadas pela *Enagás* e *Teréga* na preparação da sua proposta de IR.

Adicionalmente, a análise da ERSE demonstra que os fundamentos financeiros do projeto mereceriam alguns refinamentos adicionais por forma a promover este investimento estratégico PCI e estabelecer um CBCA adequado entre os Estados Membros envolvidos. Tendo isto em consideração, a ERSE encoraja a ACER a ter na melhor conta as considerações identificadas pela ERSE quando avaliar o IR e preparar a sua decisão, incluindo o CBCA e a forma como os custos de investimento são refletidos nas tarifas de acesso às redes.

A análise da ERSE dos resultados do CBA e do CBCA apresentados no IR, revela a necessidade de alguns melhoramentos nos cálculos dos promotores de maneira a assegurar que são considerados os custos mais eficientes do investimento. Em particular, a ERSE chama a atenção para as seguintes modificações:

- a) O OPEX deve ser igual a zero na análise do CBCA.
- b) O valor residual (106 M€) do projeto ao longo da sua vida útil em termos económicos, ou uma proporção relevante, deve ser contabilizada no CBA, de maneira a ter em conta a disparidade entre os horizontes dos exercícios do CBA e do CBCA e o tempo de vida útil deste tipo de investimentos em Espanha e França, 40 e 50 anos, respetivamente.

A terminar, sabendo que o momento atual é a oportunidade deste projeto tendo em conta os benefícios do mesmo para a Península Ibérica e a União Europeia, como sublinhado pela UE e os países do Sudoeste Europeu nas Declarações de Madrid e Lisboa, a ERSE considera que o valor estratégico do projeto STEP se traduz em termos de aumento da segurança de abastecimento, da solidariedade energética e da concorrência como fatores cruciais a serem considerados na avaliação do IR.