

PARECER DA ERSE

**SOBRE A PROPOSTA DE DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL, DO GOVERNO
REGIONAL DOS AÇORES, QUE ESTABELECE AS BASES GERAIS DO SISTEMA
ELÉTRICO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**

Dezembro de 2017

A ERSE recebeu, no passado dia 24 de outubro, um pedido de parecer da Exma. Sra. Diretora Regional da Energia da Região Autónoma dos Açores sobre a proposta de decreto legislativo regional que estabelece as bases gerais do Sistema Elétrico da Região Autónoma dos Açores.

Importa referir que a ERSE emitiu parecer, no passado mês de setembro de 2017, sobre uma versão anterior do mesmo projeto de diploma.

I- Introdução

A proposta de diploma enviada à ERSE propõe-se estabelecer as bases gerais da organização do Sistema Elétrico da Região Autónoma dos Açores (SEA).

O SEA enquadra-se no Sistema Elétrico Nacional (SEN), cujas bases gerais foram definidas pelo Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro. A referida legislação, que transpõe a Diretiva n.º 2009/72/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, prevê especificamente que o enquadramento jurídico do SEN tem exceções para a Região Autónoma dos Açores (RAA) e da Madeira, devendo nesses casos ser adaptado mediante ato legislativo regional¹. O Decreto-Lei n.º 29/2006 prevê ainda que as competências atribuídas ao Governo da República, à Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e a outros organismos da administração central são exercidas pelos correspondentes membros do Governo Regional e pelos serviços e organismos das administrações regionais, sem prejuízo das competências da ERSE, da Autoridade da Concorrência e de outras entidades de âmbito nacional.

Neste contexto, as propostas de diploma vêm adaptar a organização do setor às particularidades da RAA, em particular as características de micro redes isoladas.

A ERSE apresenta neste parecer as sugestões ou preocupações relativas ao regime legal proposto. Desde já se regista, com apreço, que algumas das sugestões anteriormente apresentadas pela ERSE foram consideradas nesta nova versão de projeto de diploma.

¹ As especificidades do SEA foram reconhecidas ao nível do respetivo enquadramento legal pela derrogação de aplicação da Diretiva 2003/54/CE (antecessora da Diretiva 2009/72/CE) concedida pela Decisão da Comissão n.º 2004/920/CE, de 20 de dezembro.

II- Enquadramento legal do Sistema Elétrico Nacional²

As adaptações decorrentes da não aplicação às Regiões Autónomas das disposições relativas ao mercado organizado, bem como as disposições relativas à separação jurídica das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade devem ser efetuadas mediante ato legislativo regional (artigo 66.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro, e alterado pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro).

Sem prejuízo das competências da ERSE nas Regiões Autónomas, as competências cometidas ao Governo da República, à DGEG e a outros organismos da administração central são exercidas pelos correspondentes membros do Governo Regional e pelos serviços e organismos das administrações regionais com idênticas atribuições e competências (artigo 66.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro, e alterado pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro).

A regulação da ERSE exercida no âmbito do SEN é extensiva às Regiões Autónomas e assenta no princípio da partilha dos benefícios decorrentes da convergência do funcionamento do SEN, nomeadamente em matéria de convergência tarifária e de relacionamento comercial (artigo 67.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro, e alterado pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro).

O Regulamento Tarifário (RT-E), o Regulamento de Relações Comerciais (RRC-E), o Regulamento do Acesso às Redes e às Interligações (RARI-E) e o Regulamento da Qualidade de Serviço (RQS) são aplicáveis às Regiões Autónomas, tendo em conta as suas especificidades (artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro, e alterado pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro).

III- Considerações sobre a proposta de bases gerais do SEA

A ERSE reitera a importância da iniciativa de estabelecer um enquadramento organizativo para o Setor Elétrico dos Açores, clarificando os papéis dos vários intervenientes e as modalidades de participação no setor.

REGIME DA PRODUÇÃO

A designação por “produção em regime de autorização” vs. sistema público não é coerente com a opção legal pelo estabelecimento de um sistema de serviço público que inclui produção de intervenientes

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro, e alterado pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

diferentes da concessionária de serviço público. Adicionalmente, o regime de autorização proposto é, na verdade, sujeito ao princípio do concurso público, bem diferente do conceito de regime de autorização previsto nas diretivas europeias.

O diploma define o conceito de “Armazenagem de Serviço Público”, como sendo destinado a “regular a geração de energia elétrica no diagrama de carga e permitir a maximização da penetração de energia renovável”. Define-se ainda que este armazenamento é concessionado à concessionária de serviço público, em paralelo com a produção com base em centrais térmicas convencionais. Reitera-se que se considera haver vantagem em conceber o armazenamento de energia elétrica como produção (em princípio, o conceito parece aplicar-se aos aproveitamentos hídricos de bombagem), reconhecendo as suas características específicas e inserindo-a na concessão de serviço público. Simultaneamente, importaria não impedir o livre exercício da atividade de armazenamento de energia elétrica, que se prevê desenvolver-se em associação com a produção descentralizada (baterias associadas a painéis fotovoltaicos em soluções de autoconsumo) e com a mobilidade elétrica. Neste sentido, a ser previsto o conceito de atividade de armazenamento, a ERSE considera útil prever que possa também ser exercido por privados, sob licenciamento (não se confundindo esta atividade com as hídricas reversíveis atribuídas por concessão).

Considera-se oportuna a clarificação dos critérios de aceitação das injeções de energia do SERA na RESPA, em função da capacidade técnica de receção em cada momento e de critérios de prioridade. Adicionalmente, considera-se adequado o princípio de que à energia não injetada na RESPA por despacho da concessionária do transporte e distribuição não é devida qualquer remuneração.

REGIME DA COMERCIALIZAÇÃO NO SEA

As bases do SEA preveem a comercialização de último recurso, no âmbito do SEPA e em regime de concessão de serviço público. Preveem também a comercialização em regime de autorização, no âmbito do SERA.

A ERSE entende que a arquitetura prevista para o SEA, na qual toda a produção, em regime de concessão ou em regime de autorização, é vendida à RESPA, ou seja, à comercialização de serviço público, conduz a que a atividade de comercialização em regime de autorização não disponha de fontes de aprovisionamento para os consumos da sua carteira.

Assim, a ERSE propõe que não seja criada a atividade de comercialização em regime de autorização. Caso a opção seja por manter a atividade, considera-se ser necessária a sua densificação, designadamente os aspetos relacionados com a sua integração na cadeia de valor do setor elétrico, nomeadamente no que diz respeito a fontes de aprovisionamento, ao pagamento de tarifas acesso ou à assunção dos custos de desvios entre consumo e aprovisionamento. Uma solução de aprovisionamento que passe pela compra de energia do comercializador em regime de autorização junto da RESPA não

deve ser equacionada. Por fim, considera-se que esta decisão deverá ser precedida da análise de custos e fundada em critérios de racionalidade e objetividade.

A ERSE considera que a designação “comercialização de último recurso” não é a mais adequada à realidade concreta da RAA, na qual a possibilidade de escolha de comercializador alternativo não tem concretização.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO SEA (ART. 24.º)

O Plano de Desenvolvimento do SEA previsto foca-se sobretudo na capacidade do SERA receber nova produção e na adequação das infraestruturas de transporte e distribuição às necessidades de consumo do SEA.

O planeamento do sistema elétrico faz uma importante ligação entre os objetivos de política energética, a evolução do consumo e da tecnologia do sistema elétrico e a realidade do sistema em cada momento. Nesse planeamento devem ser tidos em conta, como referido expressamente no art. 24.º, critérios decorrentes da política energética, critérios técnicos da exploração do sistema e critérios económicos e ambientais da exploração do sistema. O sistema elétrico do futuro será tendencialmente mais desconcentrado, fruto da tecnologia disponível e da diluição do efeito de economias de escala na atividade de produção e ainda fruto da maior capacidade de gestão da procura e inteligência dos sistemas de utilização de energia elétrica (e.g. o veículo elétrico). Neste contexto, é importante que o planeamento do sistema elétrico recolha as perspetivas dos respetivos utilizadores e se oriente também pelas suas expectativas. Isso mesmo foi devidamente previsto na proposta de diploma ao determinar que o Governo Regional aprova o Plano após parecer da ERSE e consulta pública (vd. art. 6.º, n.º 2). A participação pública é essencial para assegurar a transparência do desenvolvimento do SEA.

No mesmo contexto, considera-se positiva a opção por prever um horizonte de planeamento de 5 anos, coincidente com o que está previsto legalmente para o planeamento da Rede Nacional de Distribuição.

Por analogia com os planos de desenvolvimento das redes em Portugal continental e tendo presente a convergência tarifária, a ERSE considera ainda relevante reforçar a importância da monitorização da execução dos planos de desenvolvimento do SEA pela ERSE.

CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO (ART. 32.º)

A proposta de diploma das bases gerais do SEA atribui à EDA, enquanto concessionária do transporte e distribuição, a concessão de produção de energia elétrica de serviço público e comercialização de último recurso, por um período coincidente com a concessão de transporte e distribuição. Importa clarificar os termos da atribuição da nova concessão, uma vez terminada a atual, e o destino dos bens da concessão.

Considera a ERSE que haveria vantagem em aprovar as bases das concessões no SEA através de um diploma regional.

É ainda atribuída a exploração dos recursos hídricos e geotérmicos em zonas demarcadas já existentes, aos respetivos titulares. A este respeito, pode ser clarificado se a atribuição da exploração dos recursos cessa no momento de cessação da licença atual de produção de energia elétrica.

REGIME DA TARIFA SOCIAL DE VENDA A CLIENTES FINAIS ECONOMICAMENTE VULNERÁVEIS

O Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, alterado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, estabelece o regime da tarifa social de eletricidade, remetendo para a administração regional os atos necessários à sua execução. No contexto das bases gerais do SEA, pode fazer sentido referir o regime da tarifa social de eletricidade, tal como é feito, por exemplo, a propósito do regime do autoconsumo.

Caso se entenda oportuno, o legislador regional deverá aprovar os atos necessários à plena implementação na região autónoma do atual regime de atribuição da tarifa social, por via da comunicação automática entre as entidades públicas e os operadores de rede.

REGULAMENTOS APLICÁVEIS (ART. 35.º)

Dispõem os artigos 66.º a 68.º do Sistema Elétrico Nacional que a regulação no âmbito do SEN – extensiva às Regiões Autónomas – e a correspondente atribuição de regulamentação são exercidas exclusivamente pela ERSE, não prevendo que tais competências possam ser cometidas ao Governo Regional ou a serviços e organismos das administrações regionais. Nomeadamente, o Regulamento Tarifário, o Regulamento de Relações Comerciais, o Regulamento do Acesso às Redes e às Interligações e o Regulamento da Qualidade de Serviço são diretamente aplicáveis às Regiões Autónomas, tendo em conta as suas especificidades (artigo 68.º do Sistema Elétrico Nacional).

Mais dispõe o n.º 5 do artigo 1.º dos Estatutos da ERSE que “A regulação da ERSE abrange todo o território nacional, sem prejuízo da sua adequação às especificidades das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (...).”

Tendo em conta que a ERSE é a única entidade com competências de regulação do SEN e do proposto SEA e que o Regulamento Tarifário, o Regulamento de Relações Comerciais, o Regulamento do Acesso às Redes e às Interligações e o Regulamento da Qualidade de Serviço, aprovados pela ERSE, diretamente aplicáveis à Região Autónoma dos Açores, a ERSE considera que a redação proposta para o art. 35.º poderá ser equívoca, permitindo a leitura de que a regulamentação de execução do diploma legislativo regional pode vir a dispor de forma contrária aos regulamentos da ERSE, o que não seria adequado. Assim, propõe-se que em vez da expressão “sem prejuízo” se utilize a expressão “independentemente”.

CONVERGÊNCIA TARIFÁRIA COM O CONTINENTE

Conforme decorre das bases gerais do SEN, a convergência tarifária, que constitui uma das obrigações de serviço público, traduz-se na solidariedade e cooperação com os sistemas elétricos das regiões autónomas (art. 67.º/3). A extensão das competências de regulação da ERSE nas Regiões Autónomas assenta no princípio da partilha de benefícios decorrentes da convergência do funcionamento do SEN, cabendo à ERSE as competências em matéria de tarifas e preços a nível nacional, conforme dispõe o artigo 66.º, n.º 3.

Nos termos da lei, a ERSE fixa as tarifas das atividades sujeitas a concessão em regime de exclusividade, visando que a regulação do SEN tenha por finalidade contribuir para assegurar a eficiência e racionalidade das atividades em termos objetivos, transparentes, não discriminatórios e concorrências (artigo 56.º do DL 29/2009). Nos termos do artigo 66.º/1 do DL 29/2006 não se aplicam às Regiões Autónomas as disposições relativas ao mercado organizado, bem como as disposições relativas à separação jurídica das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização, nos termos da derrogação do artigo 44.º da Diretiva 2009/72/CE.

Neste contexto, e sem prejuízo das competências do Governo Regional na definição da política energética, cabe à ERSE no exercício das suas competências assegurar a racionalidade e eficiência dos meios a utilizar, incluindo todas as atividades sujeitas a regime de exclusividade, visando assegurar que a convergência e uniformidade tarifárias são aplicadas a todo o território nacional com critérios de igualdade de tratamento e oportunidades.

A proposta de diploma reconhece, nos termos da mencionada legislação do SEN, a competência da ERSE na fixação das tarifas de energia elétrica na RAA e o princípio estabelecido da promoção da convergência tarifária dos sistemas elétricos do Continente e das Regiões Autónomas.

O exercício destas competências, feito periodicamente através das decisões de aprovação das tarifas (nos termos previstos no RT-E), avalia, entre outros aspetos, o nível de custos eficientes em cada sistema e a sua reflexão nas tarifas de cada região. Nesse contexto, a solidariedade entre os consumidores dos sistemas elétricos do Continente e das regiões autónomas assenta no pressuposto do equilíbrio das políticas energéticas em cada região, promovendo-se uma convergência não apenas de custo para o consumidor final mas também de desempenho e de objetivos estratégicos dos vários sistemas elétricos.

Na perspetiva da regulação, a ERSE regista positivamente que as bases gerais do SEA reconheçam o objetivo da sustentabilidade das opções da política energética (de que são exemplo os critérios de planeamento mencionados no art. 24.º do DLR). Caso assim não fosse, a convergência tarifária apenas poderia assumir parte dos sobrecustos de cada sistema elétrico, enquanto estes derivassem de políticas energéticas convergentes, sendo a restante parcela imputada no sistema elétrico específico.

IV- Conclusão

A ERSE considera que o diploma em apreço, que estabelece as bases gerais do SEA, é importante para clarificar e estruturar o sistema elétrico da RAA, particularmente perante as inovações tecnológicas e os avanços da política energética na promoção da utilização de recursos renováveis e endógenos e da utilização racional de energia.

Esta legislação é também uma oportunidade de estabelecer progressos no âmbito do planeamento do sistema elétrico dos Açores e da sua transparência e da possibilidade de participação pública.

O diploma das bases gerais aponta essencialmente no sentido da manutenção do sistema de serviço público de comercialização, em exclusivo, abrindo a atividade de produção à iniciativa dos agentes. No entanto, a figura da comercialização em regime de autorização parece contrariar este sentido geral do diploma.

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, em 15 de dezembro de 2017