

Parecer da Autoridade da Concorrência à Proposta de regulamentação dos serviços das redes inteligentes de distribuição de energia elétrica

I. Enquadramento

1. A proposta em análise, colocada em consulta pública pela ERSE, visa contribuir para o enquadramento regulamentar das redes inteligentes, promovendo a instalação de contadores inteligentes e de sistemas complementares de comunicação e de operação de rede em Portugal.
2. Atualmente estão instalados cerca de 1,5 milhões de contadores inteligentes, a maior parte instalados no âmbito de projetos pilotos, correspondendo a cerca de 25% dos clientes finais de eletricidade¹. Este universo de clientes com contadores inteligentes é ainda reduzido face a outros países. Por exemplo, em Espanha, no final de 2016, 75% do total de contadores tinham sido substituídos por contadores inteligentes².
3. Nos termos do Terceiro Pacote da Energia, os Estados-Membros devem assegurar a implantação de contadores inteligentes, condicionada a uma avaliação económica positiva dos custos e benefícios a longo prazo. Conforme a Diretiva 2009/72/CE, parte integrante do Terceiro Pacote, existe um objetivo de implantação até 2020 de, no caso da eletricidade, pelo menos, 80% dos casos avaliados positivamente.
4. Importa, contudo, referir que está em curso uma proposta de alteração da Diretiva 2009/72/CE, proposta pela Comissão Europeia e que resultará de uma codecisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho. Em particular, a Comissão propõe que o objetivo de implantação de contadores inteligentes seja aplicável no prazo de 8 anos a contar da data da sua avaliação económica positiva ou até 2020 no caso dos Estados-Membros que tenham dado início à sua implantação antes da entrada em vigor da reformulação da diretiva³.
5. De acordo com a Portaria n.º 231/2013, a ERSE ficou responsável de desenvolver, a cada dois anos, um estudo destinado a avaliar as condições económicas de instalação de contadores inteligentes no setor elétrico. Na proposta em análise, a ERSE informa que na avaliação de custo-benefício de 2015 havia demonstrado que a instalação de contadores inteligentes traria benefícios para o sistema elétrico nacional⁴.
6. A portaria *supra* referida prevê que, no caso de o estudo da ERSE concluir por uma avaliação positiva, essa conclusão seja seguida de uma aprovação, por parte de um membro do Governo⁵, da substituição progressiva de contadores existentes por contadores inteligentes. Esta aprovação ainda não ocorreu mediante portaria. Nessa medida, ainda não se verificou, em Portugal, a substituição massiva dos contadores por contadores inteligentes, usualmente referida como *roll-out* de contadores inteligentes.
7. Num contexto de desenvolvimento dos serviços das redes inteligentes, a ERSE propõe a atualização do quadro regulamentar para que seja prevista a existência de instalações integradas nas redes inteligentes, bem como a definição dos serviços prestados pelos operadores de rede nestas circunstâncias⁶.

¹ Cfr. Enquadramento da Proposta da ERSE relativa à Regulamentação dos Serviços das Redes Inteligentes de Distribuição de Energia Elétrica, p. 16.

² Cfr. Enquadramento da Proposta da ERSE, p. 25.

³ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade (reformulação), COM (2016) 864 final.

⁴ A ERSE refere no documento de Enquadramento da Proposta que “[a] atualização feita pela ERSE, em 2015, reforça as conclusões obtidas em 2012”. Cfr. Enquadramento da Proposta da ERSE, p. 12.

⁵ Conforme estabelecido no n.º 5, art.º 4.º da Portaria n.º 231/2013.

⁶ Cfr. Enquadramento da Proposta da ERSE, p. 17.

8. Esta proposta de quadro regulamentar prevê também um incentivo remuneratório aos operadores de rede de distribuição (ORD) pelos serviços prestados em redes inteligentes. Conforme documento de proposta de quadro regulamentar, este incentivo visa promover uma implementação progressiva das redes inteligentes no setor elétrico.
9. A instalação dos contadores inteligentes, integrados em redes inteligentes, apresentam diversos benefícios para os consumidores e para o sistema elétrico nacional, como seja, via redução de custos operacionais, maior controlo e envolvimento dos consumidores e mais inovação. Nessa medida, essa instalação pode trazer benefícios, quer para consumidores, quer para os operadores.
10. Sem prejuízo, importa assegurar que a sua implementação seja realizada de forma proporcional, não-discriminatória e sem onerar desnecessariamente os consumidores. Nessa medida, tecem-se, de seguida, alguns comentários específicos à proposta em análise.

II. Remuneração dos novos serviços das redes inteligentes

Comentários à opção de mecanismo de incentivo proposto

11. Atualmente não existe uma obrigação legislativa de implementação de redes inteligentes e instalação de contadores inteligentes, nem a proposta regulamentar em análise impõe a adoção de redes ou contadores inteligentes.
12. Adicionalmente, a legislação em vigor impede o reconhecimento do valor dos equipamentos de medição no conjunto dos ativos remunerados para efeitos tarifários⁷.
13. Nesse sentido, e de forma a incentivar o desenvolvimento das redes inteligentes, a ERSE propõe um mecanismo que visa remunerar os operadores de rede de distribuição em baixa tensão pela instalação de contadores inteligentes, integrados em redes inteligentes, e pelos respetivos serviços prestados. Esse mecanismo consiste *“num incentivo à integração de instalações nas redes inteligentes”* e *“constitui um complemento remuneratório atribuído aos ORD em baixa tensão pela disponibilização de serviços das redes inteligentes”*⁸. De acordo com a proposta da ERSE o *“incentivo é integrado na parcela de ajustamento do ano t-2 dos proveitos permitidos da atividade de distribuição de energia elétrica, para o nível de tensão de BT, em Portugal Continental, na Região Autónoma da Madeira e na Região Autónoma dos Açores, de acordo com o Regulamento Tarifário do Setor Elétrico”*⁹.
14. Conforme *supra* referido, considera-se que a instalação de contadores inteligentes é passível de trazer benefícios relevantes para os consumidores, mas também para os operadores. Assim, importa assegurar que a sua implementação seja realizada de forma proporcional, não-discriminatória e sem onerar desnecessariamente os consumidores, por via de aumentos tarifários.
15. Em particular, considera-se importante que se clarifique o exato período de aplicação do incentivo proposto, bem como os parâmetros específicos de cada uma das suas componentes. Sem esta clarificação dos parâmetros e do período de aplicação do incentivo proposto, não é possível avaliar se a remuneração aos ORD se afigura como adequada face aos custos da prestação destes serviços, nem se se mantém uma avaliação de custo-benefício positiva para os consumidores e para o sistema elétrico nacional.

⁷ Lei n.º 12/2008, de 26 de fevereiro.

⁸ *Cfr.* Proposta de Regulamento relativo aos serviços a prestar no âmbito das redes inteligentes de distribuição de energia elétrica, art.º 39.

⁹ *Idem.*

16. Importa, ainda, referir que, em períodos de regulação passados, já se contemplaram mecanismos de incentivos ao investimento em redes inteligentes¹⁰. Estes mecanismos visavam estimular os ORD a realizar projetos piloto e investimentos das redes inteligentes de distribuição de energia elétrica. Adicionalmente, os operadores, por sua iniciativa e a seu custo, têm vindo a substituir contadores em fim de vida por contadores inteligentes.
17. Nessa medida, seria relevante enquadrar na proposta final as diferenças entre, por um lado, os mecanismos já implementados e a prática corrente e, por outro, o mecanismo proposto na consulta pública em causa, de forma a melhor identificar a necessidade que fundamenta a proposta em consideração de mais um incentivo ao desenvolvimento das redes inteligentes.
18. Nessa medida, considera-se que a proposta beneficiária de um enquadramento mais aprofundado, que fundamente a necessidade e proporcionalidade do incentivo proposto.
19. Este esclarecimento seria fundamental para i) por um lado, perceber das implicações que é passível de ter no bem-estar dos consumidores; ii) avaliar do risco de sobrecompensação aos ORD e, iii) por outro lado, avaliar de eventuais alternativas ao incentivo proposto que pudessem beneficiar de maior proporcionalidade na distribuição do custo entre operadores e consumidores, na medida em que a instalação de contadores inteligentes pode trazer benefícios para ambos.
20. Ainda neste contexto, seria pertinente considerar-se das vantagens/desvantagens da opção proposta face a outras alternativas para assegurar a instalação de contadores inteligentes. Uma das possibilidades seria abordar a questão no âmbito dos concursos para atribuição das concessões de baixa tensão.
21. Neste contexto, uma opção seria considerar o investimento em redes inteligentes na rede de distribuição, bem como o respetivo plano de implementação, enquanto critério de seleção a considerar no(s) concurso(s) de concessão da rede de distribuição em baixa tensão. Nesta opção, o investimento seria suportado pelos ORD, sendo que, o contrato de concessão poderia prever metas de implementação, assim como fatores de penalização em caso de incumprimento, de forma a incentivar a instalação dos equipamentos necessários e a prestação dos respetivos serviços.

Comentários específicos ao detalhe do mecanismo de incentivo proposto

22. Sem prejuízo das considerações quanto ao incentivo proposto, na sua globalidade, *supra* desenvolvidas, passa-se no seguinte a um conjunto de considerações sobre o detalhe da proposta apresentada.
23. A proposta regulamentar prevê que *“podem excluir-se do âmbito de aplicação do incentivo as instalações cujos equipamentos de contagem tenham sido instalados no âmbito de projetos piloto ou outras instalações integradas em pilotos que venham a beneficiar de tratamento regulatório específico”*¹¹. Na opção de implementação do incentivo proposto, considera-se que os investimentos já ocorridos deveriam ser excluídos deste novo incentivo.
24. Adicionalmente, os ORD já têm vindo a substituir os contadores tradicionais por contadores inteligentes que estavam no final da sua vida útil. A proposta regulamentar não esclarece se o incentivo se aplicaria aos contadores tradicionais já no final da sua vida útil. A este respeito, a AdC considera que, optando-se pelo incentivo proposto, deveriam ser excluídas as substituições de contadores tradicionais no final da sua vida útil, na medida em que o

¹⁰ Cfr. Documento da ERSE de “Proveitos Permitidos e Ajustamentos para 2018 das Empresas Reguladas do Setor Elétrico”, de dezembro de 2017.

¹¹ Cfr. n.º 5, art.º 40 da Proposta de Articulado – Regulamentação dos Serviços das Redes Inteligentes de Distribuição de Energia Elétrica.

operador não necessita de incentivo a investir. Com efeito, parece que a substituição resultaria já do funcionamento do mercado na ausência do incentivo.

25. Adicionalmente, refira-se que, no contexto dos concursos para atribuição de concessões de baixa tensão, importaria ponderar o impacto desses desenvolvimentos nos incentivos dos atuais ORD em Portugal Continental para investir em redes inteligentes.

III. Prestação de informação aos clientes

26. Os contadores inteligentes têm funcionalidades que, devidamente comunicadas aos clientes, podem ser benéficas para os clientes e para o sistema elétrico nacional. Nessa medida, a ERSE propõe regulamentação de forma a assegurar a existência de um plano de comunicação dos ORD em baixa tensão aos clientes, como seja informação sobre as funcionalidades e serviços associados ao contador inteligente.
27. A ausência de informação clara sobre o funcionamento dos contadores e potenciais serviços associados é passível de reduzir os benefícios do desenvolvimento dos serviços em redes inteligentes. Nessa medida, considera-se positiva a proposta de um plano de comunicação que tenha como objetivo assegurar que os clientes sejam dotados de todas as informações necessárias para que possam beneficiar dos serviços associados aos contadores.
28. A proposta propõe ainda um conjunto de normas relativas à leitura do contador e à faturação que se consideram benéficas para o consumidor. Em particular, destaca-se, positivamente, a leitura real remota na eventualidade de mudança de comercializador já que visa mitigar barreiras à mudança, promovendo, assim, a concorrência no mercado retalhista.

IV. Recolha e disponibilização dos dados dos consumidores

29. Na proposta em análise, os ORD em baixa tensão têm a responsabilidade de disponibilizar ao comercializador do cliente os dados de consumo individual discriminado (diagrama de carga relativamente ao consumo e à injeção na rede), tratados e corrigidos através de uma plataforma ou em formato eletrónico.
30. Os operadores de distribuição têm, assim, duas incumbências, nomeadamente de (i) instalar os contadores inteligentes, devidamente integrados em redes inteligentes e (ii) disponibilizar os dados dos clientes, tratados e corrigidos, aos respetivos comercializadores (e eventuais terceiros com direitos de acesso e desde que devidamente autorizados pelo cliente).
31. Esta opção, ainda que possa apresentar algumas vantagens em termos de determinados custos, acarreta riscos relevantes que importa ponderar. Em particular, existe o risco de os ORD, que detêm o acesso total aos dados dos clientes, disponibilizarem esses dados de forma discriminatória.
32. A preocupação de exploração dos dados dos clientes pelos agentes de mercado para obterem vantagens competitivas tem já precedentes. A título exemplificativo, em dezembro de 2018, a Autoridade da Concorrência da Itália aplicou uma coima ao grupo Enel de 93 milhões de euros e ao grupo Acea de cerca de 16 milhões de euros por terem abusado da respetiva posição dominante ao explorarem informação de clientes para ganharem vantagens competitivas^{12,13}.

¹² Casos n.º A511-A512-A513 da Autoridade da Concorrência da Itália.

¹³ A mesma Autoridade abriu formalmente, em 2015, uma investigação de abuso de posição dominante no âmbito dos serviços de contadores inteligentes contra o grupo Enel. Em setembro de 2016, a investigação foi arquivada mediante a aceitação de compromissos. *Vide* caso n.º A486 da Autoridade da Concorrência da Itália.

33. A este respeito, a ERSE refere na proposta em análise que é importante que existam fronteiras definidas entre a participação dos ORD, “*enquanto monopolistas da operação da rede com acesso total aos dados*”, e os restantes agentes do setor, para assim se precaver a existência de eventuais situações discriminatórias na disponibilização dos dados dos clientes.
34. Nessa medida, considera-se positiva a proposta da ERSE relativamente à necessidade de os ORD em baixa tensão adotarem um modelo de dados aberto e procedimentos transparentes e não discriminatórios. Importa, no entanto, assegurar que estes procedimentos sejam eficazes. Nessa medida, realça-se a importância de que a ERSE assegurasse a implementação atempada e transparente destes procedimentos.
35. De igual modo, considera-se positivo que o quadro regulamentar proposto inclua as obrigações dos ORD no que diz respeito à disponibilização dos dados, bem como a sua fiscalização e respetivo regime sancionatório.
36. Por último, considera-se que seria importante que nas ações de verificação do quadro regulamentar, fossem realizados testes de interoperabilidade técnica e comercial dos sistemas de contadores inteligentes para assim mitigar eventuais barreiras à entrada e/ou expansão de serviços adicionais ou novos entrantes.

V. Conclusão

37. Em suma, face a todo o exposto, não pode a AdC apresentar parecer positivo à proposta de incentivo apresentada, por considerar que não se encontra suficientemente fundamentada, inexistindo informação quanto ao nível dos parâmetros do incentivo que permita aferir do seu impacto em termos de custo a suportar pelos consumidores e do risco de sobrecompensação aos operadores.
38. Sem discordar do princípio de que mais inteligência nas redes e nos contadores podem trazer benefícios para o sistema elétrico nacional e para os consumidores, considera-se que a proposta não apresenta uma justificação clara para avaliar se a remuneração aos operadores se afigura como adequada e se, no caso de aplicação do incentivo, se mantém uma avaliação de custo-benefício positiva para os consumidores.
39. Com efeito, considera-se essencial assegurar que a prossecução do objetivo de desenvolvimento das redes inteligentes seja realizada de forma proporcional, não-discriminatória e sem onerar desnecessariamente os consumidores, por via de aumentos tarifários.
40. Neste contexto, seria ainda importante avaliar das vantagens/desvantagens do mecanismo de incentivo proposto face a outras alternativas, que pudessem beneficiar de maior proporcionalidade na distribuição do custo entre operadores e consumidores, na medida em que a instalação de contadores inteligentes pode trazer benefícios para ambos.

21-02-2019