

## Relatório sobre o fornecimento de Gás Natural à Indústria em Portugal

### Q&A

1. Qual a responsabilidade do operador histórico na criação de barreiras à entrada e à expansão no mercado do gás natural?

As principais barreiras à entrada e à expansão no mercado de gás natural, identificadas pela AdC no relatório são tipicamente de natureza estrutural.

Com efeito, a insuficiente integração de mercados ao nível ibérico (MIBGAS), a dupla aplicação das tarifas de uso da rede de transporte no comércio transfronteiriço entre Portugal e Espanha e as condições de acesso ao Terminal de GNL de Sines são barreiras de carácter regulamentar e/ou regulatório, cuja resolução não impende sobre o operador histórico, a Galp.

O domínio da Galp na importação (por gasoduto e por terminal) e no mercado secundário de gás natural é uma barreira que resulta de fatores herdados do contexto prévio à liberalização do mercado, aquando do projeto de introdução de gás natural em Portugal, nomeadamente do seu estatuto de importador histórico.

Adicionalmente, identificam-se alguns aspetos nas relações contratuais estabelecidas entre os operadores que poderão ter impacto na extensão da parte contestável do mercado, em particular em períodos de contração da procura de gás natural.

2. As relações contratuais entre a Galp e alguns concorrentes retalhistas estão entre essas barreiras?

A AdC apurou no relatório que alguns operadores abastecem-se junto da Galp, não importando o gás natural de forma independente, para concorrer no mercado retalhista. As ligações grossistas ao nível do *input* comercializado por concorrentes no nível retalhista limitam a diversificação de fontes de abastecimento e podem também ter implicações estratégicas para o nível de concorrência no retalho, nomeadamente nos incentivos a concorrer.

Adicionalmente, conforme *supra* referido, alguns aspetos destas relações contratuais grossistas poderão, em particular em períodos de contração da procura nacional de gás natural, ter um potencial efeito de reforço das barreiras à entrada e à expansão no mercado.

3. Por que razão têm os pequenos operadores maiores custos no acesso ao Terminal de Sines? Quem determina esse custo de acesso?

As restrições logísticas inerentes à receção de grandes volumes de GNL levam a que pequenos operadores registem tempos de estada do GNL nos tanques de armazenamento do terminal bastante superiores aos dos operadores com maior escala.

Este facto confere uma vantagem para os operadores de maior dimensão no que diz respeito aos custos unitários de armazenamento suportados. Este efeito de

escala é substancial: conforme a AdC apura no seu relatório, atualmente, um agente que contrate por exemplo 3 navios de GNL por ano suportará um custo unitário de armazenamento aproximadamente 6 vezes superior ao de um agente que contrate 19 navios de GNL/ano – sendo este último o perfil de utilização médio da Galp.

Esta característica acaba por limitar a utilização do Terminal de GNL por parte dos pequenos operadores, criando assim uma importante barreira à entrada no mercado nacional de gás natural.

Os custos de acesso ao Terminal de Sines são determinados pelo regulador setorial na proposta de tarifas e preços de gás natural de cada ano.

As tarifas de uso do Terminal de GNL dependem, por um lado, da previsão de utilização do terminal por parte dos operadores (procura) e, por outro, dos custos da infraestrutura (custos de capital e custos de exploração), sendo esta a única componente que a ERSE pode influenciar. A procura de gás natural está sujeita a grande volatilidade, o que penaliza a tarifa de uso do Terminal em períodos de contração da procura de gás natural.

4. O que determinou o agravamento do custo de acesso às redes apurado pela AdC?

No período compreendido entre 2010 e 2014, a AdC verificou um agravamento dos custos de acesso às redes, sobretudo nas redes de média e baixa pressão, na amostra de clientes constituída para efeitos do inquérito setorial ao fornecimento de gás natural a consumidores industriais.

Os resultados apurados na amostra são consistentes com as propostas de tarifas e preços de gás natural da ERSE para o período analisado, onde se observaram variações anuais significativas das tarifas de acesso às redes, para clientes em média e baixa pressão.

Esta evolução está relacionada com o efeito combinado da forte quebra do consumo de gás natural a partir de 2011, mas também com o aumento das taxas de remuneração dos ativos de rede no período em análise. Note-se, porém, que mais recentemente, no novo período regulatório 2016/2017, a ERSE reduziu as taxas de remuneração das atividades reguladas e tornou mais exigentes as metas de eficiência dos custos de exploração.

5. Quantos e quais são os operadores que atuam no Sistema Nacional de Gás Natural?

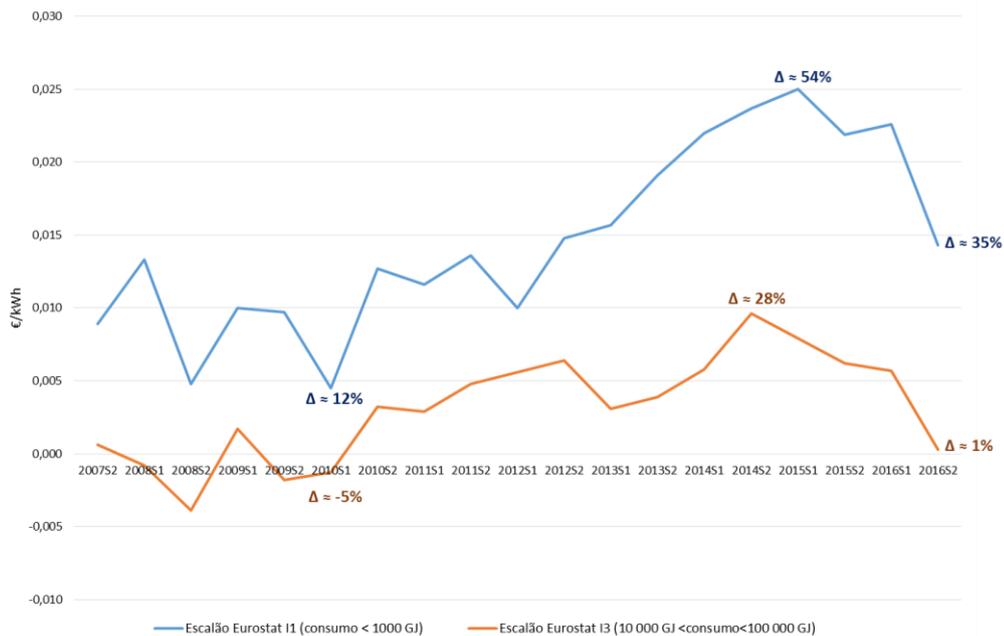
Segundo dados da ERSE, no final de 2016, estavam presentes no mercado livre de gás natural 11 comercializadores, dos quais 10 operavam no segmento dos consumidores domésticos.

Para além dos operadores incumbentes - Galp e EDP – existem outros operadores a atuar no Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN), como sejam os operadores espanhóis – Gas Natural Fenosa, Endesa, Cepsa e Incrygas, o independente Goldenergy – e ainda outros 4 operadores de reduzida dimensão.

Existem ainda 4 comercializadores de último recurso retalhistas que garantem o abastecimento de gás natural aos clientes do mercado regulado – a Galp Gás Natural, a EDP Gás Serviço Universal, a Sonorgás e a Tagusgás.

6. Qual é o diferencial de preços de gás natural para consumidores industriais em Portugal face à média da União Europeia?

A Figura seguinte mostra o diferencial dos preços de gás natural a consumidores industriais, sem taxas e impostos, em Portugal face à média da UE-28.



Nota-se um contínuo agravamento da posição competitiva dos preços do gás natural para consumidores industriais portugueses, quer para os consumidores de menor consumo (escalão I1) quer para os consumidores de maior consumo (escalão I3), face ao resto da Europa. Entre 2013 e 2015, os preços de gás natural nestes dois escalões foram os mais elevados da UE-28.

7. A que entidades se dirigem as recomendações da AdC?

As medidas recomendadas pela AdC no relatório são dirigidas, em grande medida, ao Regulador Setorial, mas também ao Governo português, no que toca ao contexto de cooperação intergovernamental com o Governo espanhol para promoção da maior integração dos mercados de gás natural a nível ibérico.

8. O Terminal de GNL de Sines tem capacidade para permitir o acesso a mais operadores? Quem gere o Terminal de GNL de Sines?

O Terminal de GNL de Sines é operado, em regime de concessão pública, pela REN Atlântico, Terminal de GNL, S.A., do Grupo REN.

Com a construção do 3º tanque de armazenamento, em 2012, o Terminal de GNL de Sines aumentou substancialmente a capacidade de receção, armazenamento e regaseificação de GNL.

De acordo com os dados publicados pela REN, os valores médios de armazenamento no Terminal desde 2015 rondaram os 50% da capacidade máxima de armazenamento do Terminal de GNL.

Aliás a própria ERSE, no documento justificativo da revisão do Manual de Procedimentos de Acesso às Infraestruturas do Sistema Nacional de Gás Natural, colocado em consulta pública em março de 2017, apresenta um novo mecanismo de atribuição de capacidade no Terminal de GNL de Sines, que procura “*maximizar a eficiência de utilização do espaço dos tanques (...)*”.

A AdC considera que o Terminal de GNL de Sines tem capacidade suficiente para permitir o acesso a mais operadores, cabendo à REN Atlântico, na qualidade de Operador do Terminal, fazer a gestão eficiente desta infraestrutura em função dos desenvolvimentos do mercado de gás natural.

9. Porque insiste a AdC com a recomendação de leilões de gás natural, se no passado, já foram concretizados sem suscitar grande interesse por parte dos operadores?

No passado, a ERSE estabeleceu no Regulamento de Relações Comerciais que a Galp Gás Natural, enquanto Comercializador do SNGN, deveria promover a realização de leilões anuais de gás natural em 2009, 2010 e 2011, com o objetivo de promover a entrada de novos agentes no mercado de gás natural e promover o aumento da concorrência.

Os leilões de gás natural de 2010 e 2011 não se chegaram a concretizar uma vez que o regulador setorial considerou não se verificarem as condições mínimas necessárias ao funcionamento competitivo dos leilões, atenta a situação do mercado de gás natural caracterizada, na altura, por uma forte redução do consumo de gás natural.

A recomendação da AdC de introdução de leilões de gás natural apresenta duas diferenças significativas, que permitem projetar interesse por parte dos operadores.

Por um lado, a presente proposta de leilões de gás natural define um ponto de entrega específico (o Terminal de GNL de Sines), ao contrário do que sucedia no passado, o que poderá aumentar o número de utilizadores no Terminal de Sines.

Por outro lado, a realização dos leilões de gás natural ocorreria num contexto de mercado diferente do observado em 2010 e 2011, marcado por um aumento do consumo de gás natural e por um maior número de comercializadores a atuar no SNGN.

Acresce que esta recomendação não implicaria alterações regulamentares por parte do regulador setorial, uma vez que os leilões de gás natural estão previstos no artigo 39.º-B do Decreto-Lei n.º 231/2012.

10. A AdC menciona ainda o reforço da atividade de *trading* da Galp e alterações ao *portfolio* de aprovisionamento da empresa, como fatores que conjuntamente podem contribuir para o agravamento dos preços. Não são, porém, as empresas livres de determinarem as suas estratégias de *trading* ou aprovisionamento? De que forma pode o regulador ou o legislador intervir nesta matéria?

O relatório elaborado pela AdC pretendeu avaliar os fatores subjacentes ao desempenho do mercado nacional de gás natural no fornecimento do setor industrial, passíveis de justificar a evolução desfavorável dos preços de gás natural em Portugal face à média da UE-28, entre 2010 e finais de 2015.

Através das estatísticas disponibilizadas pelo Eurostat, foi possível verificar um agravamento dos custos de importação de gás natural em Portugal, entre 2013 e 2014, que não teve paralelo em Espanha ou na UE-28.

Por outro lado, a análise desenvolvida aos dados submetidos pela Galp relativamente ao aprovisionamento de gás natural permitiu observar, para o mesmo período temporal, um reforço da atividade de *trading* de GNL após o desastre nuclear de *Fukushima* em 2011 e alterações à gestão do *portfolio* de aprovisionamento de gás natural relativamente aos contratos de *take-or-pay* com a Argélia e a Nigéria.

A conjugação destes fatores poderá ter contribuído para o posicionamento dos preços de gás natural como um dos mais altos na UE-28, atenta a quota de mercado elevada que a Galp detém no fornecimento aos consumidores industriais.

A ótica da AdC no relatório é a seguinte: analisar os dados disponibilizados pelos operadores, assim como a informação publicamente disponível (e.g., Eurostat) para avaliar os fatores que poderão ter contribuído para a evolução de preços registada, do ponto de vista da concorrência e do bem-estar dos consumidores.

11. Que efeitos poderão ter o alargamento do acesso ao Terminal de GNL de Sines e a concretização de leilões de gás natural (enquanto não se aprofunda o MIBGAS)?

A AdC identificou no relatório os elevados custos logísticos de utilização do Terminal de GNL de Sines para pequenos operadores como uma das principais barreiras à entrada e à expansão no mercado de gás natural.

Com o objetivo de fomentar a concorrência no mercado, a AdC recomendou a implementação de (i) leilões de gás natural no Terminal de Sines, permitindo assim que os operadores de menor dimensão consigam contratar GNL a preços competitivos; e (ii) intercâmbios de gás natural entre diferentes localizações,

dando aos operadores mais uma opção na expedição do GNL recebido no TGNL sem que tenham que suportar os elevados custos de armazenamento no Terminal.

Contudo, foram identificadas outras barreiras à entrada e expansão igualmente importantes como é o caso da insuficiente integração dos mercados ao nível ibérico e da dupla aplicação das tarifas de uso da rede de transporte nas importações de gás natural por gasoduto provenientes de Espanha (*pancaking* tarifário).

Enquanto não se concretizar o desenvolvimento do MIBGAS, o acesso ao terminal de GNL de Sines é a opção fundamental a explorar para o fomento da concorrência no mercado de gás natural em Portugal, já que não se encontra sujeito à dupla tarifação do comércio transfronteiriço de gás natural entre Portugal e Espanha.

Numa perspetiva mais ampla, a AdC propôs o reforço da cooperação intergovernamental entre Portugal e Espanha, no sentido de promover a adoção de medidas que garantam a concretização do desenvolvimento do Mercado Ibérico de Gás Natural (MIBGAS) e a eliminação do denominado *pancaking* tarifário.

A AdC nota, assim, que as recomendações devem ser vistas de forma integrada, já que resolver apenas um dos problemas isoladamente pode não entregar resultados em termos de promoção da dinâmica de concorrência no setor.

A extensão em que o aumento de concorrência se traduzirá em descidas dos preços de gás natural depende, em grande medida, da reação dos operadores de mercado. Refira-se, por exemplo, que ganhos de concorrência a montante – i.e., ao nível grossista, se refletirão nos preços finais em função da taxa de *pass through* dos custos de energia para os consumidores. Adicionalmente, há que ter em consideração que parte dos preços finais pagos pelos consumidores industriais é regulada.

Sem prejuízo, é expectável que os ganhos de concorrência se traduzam em preços finais mais competitivos para os consumidores.

12. A AdC defende o fim das tarifas transitórias. Que impacto é que isso pode ter nos preços para os consumidores? Poderia levar a um aumento de preços? Não seria suficiente eliminar os fatores de penalização à semelhança do que se fez na eletricidade?

A AdC já por diversas ocasiões teve oportunidade de se pronunciar sobre a existência e prolongamento das tarifas transitórias de venda a clientes finais (com consumos anuais  $\leq$  a 10.000 m<sup>3</sup>) no mercado de gás natural. Ainda recentemente se adiou a extinção das tarifas transitórias para o final de 2020.

A AdC considera existirem riscos em matéria de concorrência e bem-estar dos consumidores associados ao prolongar das tarifas transitórias. Desde logo, as

tarifas transitórias podem funcionar como pontos focais de colusão tácita entre os comercializadores em mercado livre, podendo gerar agravamento dos preços sobre os clientes que já se encontram no mercado liberalizado.

Por outro lado, a existência de fatores de penalização elevados, visando incentivar os consumidores a migrarem para o mercado livre, já não estão a ser eficazes na concretização desse objetivo. Estes fatores poderão aliás estar a penalizar os clientes com reduzida mobilidade à mudança de fornecedor e a contribuir para o agravamento da posição relativa das estatísticas de preços em Portugal face à Europa no que diz respeito aos clientes industriais de menor consumo.

Esta posição está em linha com a posição defendida pela Comissão Europeia (por exemplo, no âmbito da concretização de um mercado interno de energia Europeu) e pela ACER – Association for the Cooperation of Energy Regulators, que sustenta que os países com tarifas reguladas de gás natural tendem a apresentar maior nível de concentração e preços menos competitivos.

Assim, na medida em que as tarifas transitórias e os fatores de penalização associadas já não estarão a desempenhar eficazmente o papel para que foram desenhados e que a sua eliminação poderá beneficiar o processo concorrencial no mercado, a AdC considera que se deve reponderar a existência de tarifas transitórias no mercado de gás natural.



25 outubro 2017