



Consulta pública n. °121:

Propostas de Planos quinquenais de desenvolvimento e investimento nas redes de distribuição de gás para o período de 2025 a 2029 (PDIRD-G 2024)

DOCUMENTO DE COMENTÁRIOS

EDP, S.A.

Índice

1	Enquadramento	3
2	Comentários gerais.....	3
2.1	Âmbito dos investimentos em análise.....	3
2.2	Alinhamento do PDIRD-GN com objetivos de política energética e ambiental, a nível comunitário e nacional.....	5
2.2.1	Propostas de investimento para captação de novos clientes no segmento Domésticos & Serviços	6
2.2.2	O Desenvolvimento do hidrogénio e do biometano, e a sua introdução nas redes de distribuição de gás	9
3	Conclusões.....	10

1 Enquadramento

Em cumprimento ao estabelecido no n.º 1 do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 62/2020, de 28 de agosto, os operadores das redes de distribuição de gás (ORD) apresentaram à Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG) e à Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), as propostas de planos quinquenais de desenvolvimento e investimento das redes de distribuição de gás, para o período 2025-2029 (PDIRD-G 2024).

Assim, e no âmbito das competências que lhe estão legalmente atribuídas, a ERSE submete agora a consulta pública as propostas de PDIRD-G 2024 elaboradas pelos ORD, tendo como principal objetivo recolher comentários por parte de interessados para apoiar a ERSE na elaboração do seu parecer sobre os planos de investimento referidos.

Neste contexto, o Grupo EDP agradece a oportunidade e apresenta de seguida os seus comentários, esperando contribuir de forma positiva para esta consulta pública.

2 Comentários gerais

Como comentário prévio, a EDP considera positiva a disponibilização por parte da ERSE de uma comparação entre as propostas de PDIRD-G 2018, 2022 e 2024, por operador, em termos de montantes de investimento propostos e critérios de seleção de investimentos, assim como uma desagregação do investimento global por tipologia e rubrica para os montantes relativos ao PDIRD-G 2024.

A este respeito faz-se notar que, apesar da ERSE ter emitido, em maio de 2021 e em outubro de 2022, os seus pareceres às propostas de PDIRD-GN 2020 e PDIRD-G 2022, respetivamente, o Concedente não comunicou qualquer aprovação sobre esta matéria, motivo pelo qual o PDIRD-GN 2018 tenha sido o último plano a ser aprovado em março de 2020.

Esta situação levou a que os ORD, responsáveis por manter a sua atividade de operação, exploração e desenvolvimento das suas redes, tenham apresentado pedidos autónomos de aprovação de investimento, para os quais a ERSE foi convocada a dar parecer, já que os montantes correspondentes não estão aprovados em sede de PDIRD.

Neste contexto, a EDP entende que o Concedente deve atuar em tempo útil, de forma que o ciclo de desenvolvimento, aprovação e execução do plano quinquenal de desenvolvimento e investimento nacional seja cumprido em condições de transparência e que permita uma efetiva monitorização da implementação dos projetos que tenham obtido a sua aprovação. De realçar, que desde o final de 2023 não existem projetos de investimento aprovados pelo Concedente, pelo que a decisão sobre a proposta de PDIRD-G 2024 se torna, ainda, mais relevante.

2.1 Âmbito dos investimentos em análise

A consulta pública realizada pela ERSE, relativa à apresentação dos planos quinquenais de desenvolvimento e investimento das redes de distribuição de gás, é uma ferramenta essencial para a discussão dos agentes sobre aspetos cruciais para a formulação das propostas enviadas pelos ORD a cada dois anos, possibilitando à ERSE preparar um Parecer amplo e baseado nas suas conclusões.

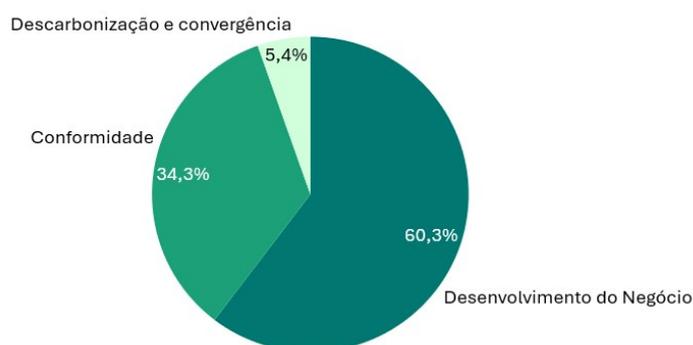
Na atual **proposta de PDIRD-G 2024**, os projetos de investimentos, para o período de 2025 a 2029, comportam um **volume total de investimento de 394,6 M€** (um aumento de 0,7% face ao investimento final proposto no PDIRD-G 2022).

Os investimentos agora propostos assentam em três tipos de tipologias, nomeadamente "Desenvolvimento do Negócio", "Conformidade" e "Descarbonização e convergência", as quais se passam a descrever:

- Desenvolvimento do Negócio: inclui o investimento com o objetivo de expandir e densificar a rede, construir ramais e infraestruturas individuais de forma a disponibilizar gás a novos clientes.
- Conformidade: engloba investimento em outras infraestruturas de distribuição como rede em média pressão, para ligação à rede de transporte em novas áreas geográficas de distribuição, construção de UAG, renovação da rede e de ramais, anelagens e reestruturação da rede. Nesta rubrica também estão incluídos todos os investimentos não específicos, tais como sistemas de informação, SCADA, edifícios, ferramentas e utensílios e equipamentos de transporte.
- Descarbonização e convergência: onde se incluem todos os investimentos cujo objetivo é a preparação das atuais infraestruturas de distribuição para a receção de gases renováveis, nomeadamente o desenvolvimento de projetos piloto relacionados com a transição energética.

A este respeito, e ao exemplo das últimas propostas de PDIRD-G apresentadas, **a maioria dos investimentos (60% do investimento total), concentram-se no desenvolvimento de negócio, apostando na captação de novos pontos de abastecimento.**

PDIRD-G 2024: Nível de investimento por tipologia



Assim, o **investimento global proposto na captação de novos pontos de abastecimento é cerca de 238 M€**, repartindo-se na proporção de 41%, 35% e 24% pela Floene, Portgás REN e Sonorgás, respetivamente.

Dentro desta tipologia de investimento, os ORD argumentam que o **desenvolvimento para o acesso às redes de novos clientes, domésticos e industriais** (dentro dos concelhos já abastecidos ou avançando para novas freguesias e novos concelhos), e conseqüente acréscimo da energia veiculada, e ainda o acesso de produtores de gases renováveis, **será assegurada pela implementação dos projetos identificados, conduzindo a uma sustentabilidade crescente do SNG.**

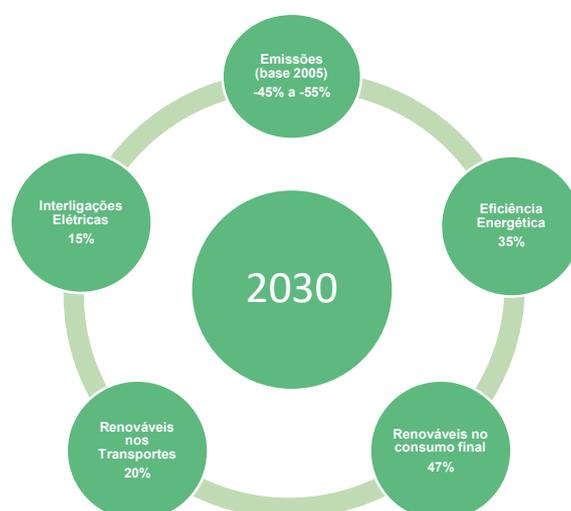
No caso particular da FLOENE, ainda que seja referido que não estão previstos desenvolvimentos em novos concelhos, **o aumento da taxa de cobertura geográfica das infraestruturas de gás tem, unicamente, por base o segmento de mercado com consumo anual inferior a 10 mil m³, essencialmente setor residencial.** Para esta situação é assinalado que **a abordagem a clientes industriais enfrenta constrangimentos e contingências que dificultam a captação deste tipo de clientes, nomeadamente a concorrência de outras opções tecnológicas e desequilíbrio concorrencial com outras fontes de energia e, ainda, os encargos de ligação à rede e os custos de transformação das instalações e dos equipamentos para gás.** Por estas razões, nenhum consumo adicional deste tipo de consumidores foi considerado por este ORD nas propostas de PDIRD-G 2024 em análise.

Neste âmbito, e ao exemplo dos comentários realizados nas últimas consultas públicas de PDIRD-G, a EDP demonstra preocupação sobre o **desalinhamento das propostas com o rumo da estratégia da descarbonização do sistema energético nacional e europeu, situação que poderá pôr em causa a sustentabilidade dos investimentos propostos**, ao contrário do que é referido pelos ORD, assim como as metas climáticas. Importa realçar, a necessidade de enquadrar os investimentos propostos com o quadro legislativo definidos para a economia portuguesa, especialmente no âmbito do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, do Plano Nacional Integrado Energia e Clima 2021-2030, da Estratégia Nacional para o Hidrogénio, e do Plano de Ação para o Biometano 2024-2040, os quais devem nortear o planeamento de infraestruturas como é o caso das redes de distribuição de gás.

2.2 Alinhamento do PDIRD-GN com objetivos de política energética e ambiental, a nível comunitário e nacional

A União Europeia (UE) estabeleceu como meta obrigatória a neutralidade climática até 2050, tendo vindo a apresentar propostas para rever e atualizar a legislação da UE e pôr em prática novas iniciativas com o objetivo de garantir que as políticas estejam em conformidade com os objetivos climáticos acordados pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, nomeadamente através do pacote legislativo Fit-for-55.

De forma a alcançar a neutralidade carbónica, Portugal estabeleceu o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050) e o Plano Nacional Integrado Energia e Clima



2021-2030 (PNEC 2030)¹, em alinhamento com as políticas europeias e definindo objetivos intermédios para 2030.

Os objetivos climáticos a alcançar requerem uma forte redução das emissões de gases com efeito de estufa e apontam para uma maior importância da eletricidade, em detrimento de outros vetores energéticos, prevendo-se que a trajetória para a neutralidade carbónica conduzirá a uma utilização alargada dos recursos energéticos endógenos renováveis dos quais mais de dois terços são sol e vento, representando em 2050 mais de 80% do consumo de energia primária.

Adicionalmente, o contexto geopolítico e do mercado energético atual obrigam a acelerar drasticamente esta transição para as energias limpas e redução do risco de exposição a fornecedores externos de combustíveis fósseis, aumentando a independência energética da Europa. A este respeito, destacam-se algumas medidas de médio prazo relativas ao REPowerEU, nomeadamente o **aumento da eletrificação do consumo, da eficiência energética, da penetração das renováveis e do investimento numa rede integrada e adaptada de infraestrutura de gás e eletricidade**. Neste âmbito, também se considera:

1. **Duplicar o roll-out de bombas de calor, promover district heating** de fontes renováveis e banir o uso de caldeiras a combustíveis fósseis;
2. **Acelerar a produção de hidrogénio** (através da eletrolise) para a substituição de carvão, petróleo e gás **nos processos industriais, cuja eletrificação não é uma alternativa viável**;
3. Um reporte regular sobre o desenvolvimento do hidrogénio (renovável) em usos *hard-to-abate* nos setores da indústria e transportes.

Em 2020, Portugal estabeleceu a Estratégia Nacional de Hidrogénio (EN-H2), que visa promover e impulsionar a produção, distribuição, armazenamento e utilização de hidrogénio nos vários setores da economia, criando as condições necessárias para uma economia de hidrogénio em Portugal. Para além de metas, a EN-H2 também inclui objetivos concretos, que deverão ser revistos com foco na indústria, tal como anunciado.

No âmbito do Fit for 55, a Comissão Europeia apresentou, em 2021, o pacote de mercados de hidrogénio e gás descarbonizado, com o objetivo de atualizar a legislação da UE em vigor no domínio do gás desde 2009, estabelecendo regras comuns para os mercados internos do gás renovável, do gás natural e hidrogénio.

Este pacote, formalmente adotado, aguarda publicação em Jornal Oficial da União Europeia, inclui, entre outros, um planeamento integrado e transparente das redes com base no princípio da "prioridade à eficiência energética" e numa abordagem prospetiva.

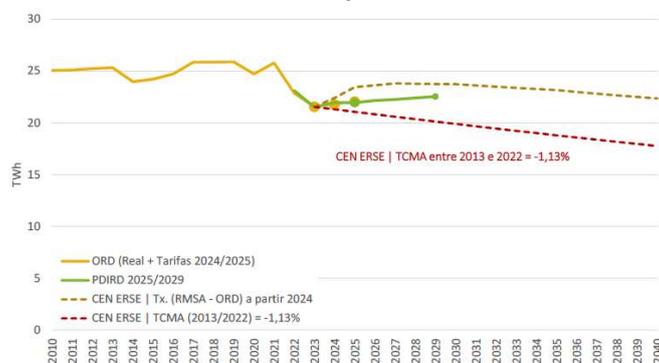
2.2.1 Propostas de investimento para captação de novos clientes no segmento Domésticos & Serviços

Face ao exposto, a EDP reforça o comentário, já apresentado nas consultas públicas dos PDIRD-G 2020 e PDIRD-G 2022, referindo que a importância do alinhamento dos investimentos nas redes de distribuição de gás natural com os objetivos traçados em matéria de política energética e ambiental, prende-se com o **risco inerente ao cenário**

¹ Atualmente existe uma nova proposta de revisão, que deverá ser submetida à Comissão Europeia.
EDP, S.A.

futuro de utilização do gás natural, onde se perspetiva uma redução substancial do consumo, e ao período de amortização dos investimentos, que em muitos casos é superior a 30 anos.

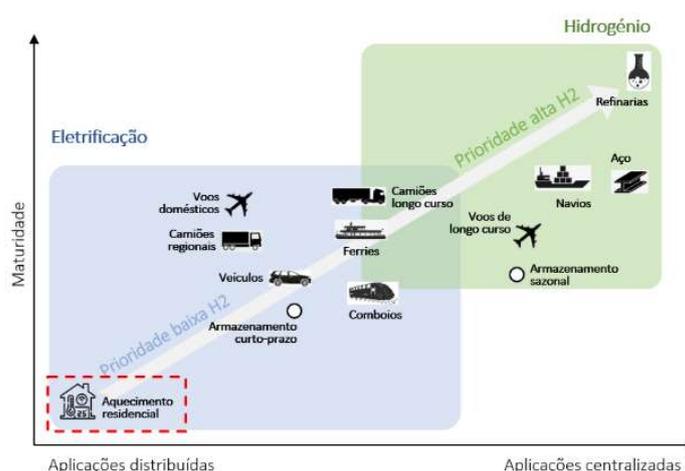
Cenário ERSE de previsão do consumo de gás², previsão PDIRD-G 2024 e cenário central ambição do RMSA-G 2022



Fonte: RMSA-G 2022, propostas de PDIRD-G 2024 e ERSE

De facto, ainda que esteja prevista a substituição do gás natural por gases renováveis ou de baixo teor de carbono (e.g., hidrogénio e biometano), esta alteração apenas terá um papel significativo nos setores da economia que atualmente dispõem de poucas opções tecnológicas para a sua descarbonização. Adicionalmente, a redução de consumo do gás resultará da maior eletrificação do consumo, que continua a ser um dos pilares fundamentais da descarbonização da economia. Nos setores residencial e de serviços, onde não existe necessidade de temperaturas elevadas, a eletrificação poderá desenvolver-se mais rapidamente e de forma mais custo-eficaz.

Prioridade de soluções tecnológicas de hidrogénio



Fonte: IRENA "2022 Report on Geopolitics of the Energy Transformation: The Hydrogen Factor"

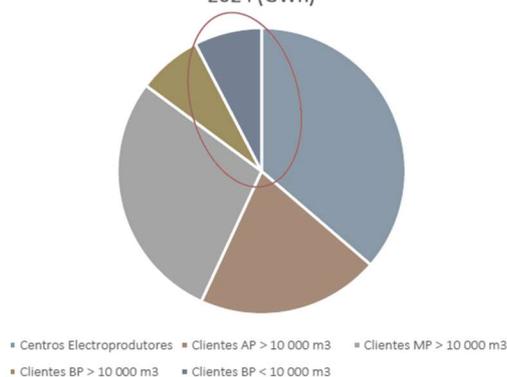
Tendo em conta que as propostas de PDIRD-G 2024 centram a sua perspetiva de investimento no incremento do número de clientes domésticos e de serviços que, em cada ano, irá optar por incluir o gás no seu consumo de energia, quer através da expansão de rede, quer na saturação de redes existentes, é evidente o risco de se concretizarem investimentos que no futuro se traduzam em “custos afundados” e pelo

² Desconsidera consumos ligados à rede de Alta Pressão EDP, S.A.

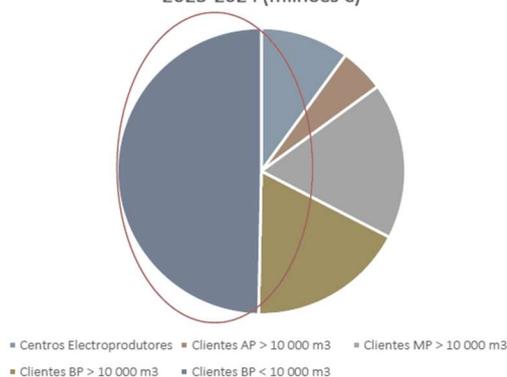
efeito de **lock-in** de investimentos que devem ter melhor aplicação, pelo que se aconselha prudência redobrada na análise destes investimentos. Adicionalmente, **para que esta solução seja viável, seria necessário fornecer quantidades significativas de gás descarbonizado, de alta densidade energética, canibalizando por esta via o fornecimento aos utilizadores, onde de facto, essa energia é necessária.**

Neste sentido, importa realçar que, também a ERSE destaca que **o segmento de mercado com consumo anual inferior a 10 mil m³ é onde as moléculas são facilmente substituíveis pela eletrificação, representando um maior risco**, já que apesar de ter um peso reduzido no consumo agregado nacional, contribui com cerca de 50% das receitas para o financiamento das redes, como se apresenta de seguida³:

Consumo de Gás Natural em Portugal para o Ano Gás 2023-2024 (GWh)



Receitas: Tarifas de Acesso às Redes em Portugal para o Ano Gás 2023-2024 (milhões €)



No que diz respeito à expansão das redes de distribuição, e ao exemplo dos comentários realizados aos PDIRD-GN 2018, 2020 e 2022, a EDP considera que os eventuais **investimentos a efetuar deverão ter visibilidade futura a 30 anos, à luz das orientações da política energética e ambiental europeia**, de modo que seja possível apurar a sua sustentabilidade.

Assim, estes investimentos devem ser analisados com base em critérios financeiros reconhecidos, de preferência previamente definidos na regulamentação e aplicáveis a todos os operadores, mitigando-se o risco de, no longo prazo, a transição energética prevista tornar essas redes ociosas. Em particular, será de evitar a aprovação de investimentos com valor líquido negativo para o sistema, quando sustentados unicamente por princípios de equidade territorial num vetor energético não sustentável, atendendo ao risco de onerar todos os restantes clientes e com custos futuros acrescidos de transição energética.

Faz-se notar que, embora no passado já se apontava para que fosse indicado em todos os planos a intenção de captar novos clientes, **em termos históricos têm-se registado taxas de crescimento do consumo unitário muito reduzidas**, e para algumas empresas até negativas, o que demonstra que **o consumo implícito para esses clientes é muito reduzido e que a taxa de crescimento dos polos de abastecimento construídos é superior ao acréscimo do consumo associado**. Razão pela qual, voltamos a alertar que esta situação contribui para o aumento do risco para a sustentabilidade económica destes investimentos, pois obriga a captação de um maior número de pontos de

³ ERSE, Tarifas e Preços de Gás para o Ano Gás 2023-2024 e Caracterização da Procura de Gás no Ano Gás 2023-2024, junho 2023
EDP, S.A.

abastecimento, cujo consumo unitário tende a diminuir, podendo resultar numa dinâmica de investimento com elevado risco associado.

Por outro lado, entendemos que as decisões de investimento tomadas ao dia de hoje não devem criar condições que permitam o adiamento do processo de descarbonização da economia, necessário para atingir os objetivos da transição energética e da neutralidade carbónica, pelo que entendemos como **positiva a injeção de gases renováveis nas redes**, ajudando à **descarbonização dos consumos** deste vetor energético e **permitindo justificar a manutenção de parte da capacidade existente**. Desta forma, torna-se **fundamental que os desenvolvimentos legislativos e regulamentares sejam adotados de forma integrada e acompanhados e sustentados por planos de ação que viabilizem o cumprimento desses objetivos**, nomeadamente através de uma maior sensibilização dos vários stakeholders para a alteração de paradigma do consumo de energia e numa **coordenação eficaz dos desenvolvimentos a realizar nos vários vetores energéticos**.

2.2.2 O Desenvolvimento do hidrogénio e do biometano, e a sua introdução nas redes de distribuição de gás

Tendo por base os objetivos estratégicos que se verificam a nível de política energética nacional e europeia, **a incorporação de gases renováveis poderá contribuir para a descarbonização dos consumos energéticos, aproveitando a infraestrutura de gás natural existente**.

No caso do biometano, essa incorporação pode ser realizada sem qualquer adaptação de rede ou equipamentos, sem prejuízo de ser necessária a monitorização e o controlo de qualidade do gás veiculado. Não obstante, no que diz respeito à expansão de redes de distribuição, tendo em vista o consumo e a injeção deste gás, salientamos que o **Plano de Ação para o Biometano 2024-2040 (PAB)**⁴, aprovado em março de 2024, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2024, apresenta recomendações relativas às necessidades da rede de gás, propondo o desenvolvimento de estudos prospetivos sobre capacidades, fluxos e pontos de injeção, em função do potencial de produção existente a nível regional e de **avaliação de alternativas à expansão da rede de gás, nomeadamente com implementação de autoconsumo ou produção local de eletricidade**.

Quanto ao hidrogénio (H₂), é de realçar que Portugal apresenta as condições ideais ao desenvolvimento da sua cadeia de valor, tendo-se vindo a apostar em novos investimentos, com recurso a apoios nacional e da UE (e.g., Fundo Ambiental, PRR, Compra centralizada, Innovation Fund, Banco Europeu de H₂), na medida em que tais desenvolvimentos poderão posicionar Portugal na vanguarda deste novo vetor energético, criando assim valor para a economia portuguesa e evitando penalizar os consumidores através do agravamento das tarifas.

Não obstante, com um sistema electroprodutor de base fortemente renovável, é previsível o reforço da utilização de eletricidade não só nos consumos domésticos e de serviços, como também na indústria menos intensiva de energia. Desta forma, a EDP

⁴ O PAB estabelece uma estratégia integrada e sustentada, para o desenvolvimento do mercado de biometano em Portugal.
EDP, S.A.

entende que **o hidrogénio terá um papel muito relevante no fornecimento, onde a eletrificação não é uma alternativa viável, mas não para uso doméstico.**

É ainda relevante lembrar que a produção de hidrogénio renovável enfrenta desafios significativos, sendo ainda um recurso escasso nos próximos anos. Nesse sentido torna-se necessário **priorizar a sua utilização e dos seus subprodutos na descarbonização de atuais ou novos usos para os quais a eletrificação não seja a opção mais viável** (e.g., processos industriais de elevadas temperaturas).

Tal como no passado, a EDP considera que a adaptação da infraestrutura do SNG à injeção de H₂ poderá ser benéfica para o país, na medida em que tais desenvolvimentos poderão facilitar o desenvolvimento dos primeiros projetos de H₂.

Não obstante, a EDP sublinha que deverá ser analisada a forma como o *blending* de H₂ se compatibiliza com os demais objetivos de descarbonização, nomeadamente através da realização de análises custo-benefício e de planos de implementação desses mesmos projetos, que deverão ser alinhados com a revisão ao PNEC 2030.

Em suma, os objetivos estabelecidos nas políticas de transição energética, relativos às emissões de CO₂, devem considerar o conjunto alargado de medidas a desenvolver nos vários setores da economia e a sua coordenação, de forma a maximizar os benefícios para a comunidade e garantir a sustentabilidade desses investimentos.

Assim, tendo em conta que, por um lado, está previsto o decréscimo de consumo de gás, acompanhado pela eletrificação do consumo e que, por outro lado, a política energética determina o aumento dos níveis de injeção de H₂ no sistema de gás, com investimentos associados, entendemos que **deveria ser analisado se o *blending* de H₂ é o caminho mais custo-eficaz para a descarbonização da economia nacional, ou se o futuro do H₂ não passará antes por priorizar uma produção e utilização descentralizada, tendo como alvo prioritário os consumos de gás, ou outras energias, nos quais não há uma alternativa de eletrificação (usos industriais de alta temperatura, usos do gás como matéria prima, etc.) e onde o país poderia beneficiar de uma maior redução de emissões de CO₂ por euro investido.**

3 Conclusões

Face às propostas de investimento nas redes de distribuição incluídas no PDIRD-G 2024, a EDP reitera as conclusões apresentadas na resposta à consulta pública sobre o PDIRD-G 2022:

A União Europeia (UE) estabeleceu como meta obrigatória a neutralidade climática até 2050, tendo o contexto geopolítico e do mercado energético atual obrigado a acelerar rapidamente a transição para as energias limpas e a aumentar a independência energética da Europa. Neste sentido, as políticas energéticas europeias vêm reforçar a necessidade de acelerar a penetração das energias renováveis, aumentar os níveis de eficiência energética, prosseguir com a eletrificação da economia e potenciar o desenvolvimento de gases renováveis ou de baixo teor de carbono, nomeadamente o hidrogénio para fornecer a indústria europeia de forma mais competitiva e sustentável. Pelo que, o processo de descarbonização passa por uma eletrificação da economia, nomeadamente os consumos domésticos e de serviços, mantendo-se como pilar da transição energética.

Desta forma, a EDP entende que existe um desalinhamento das propostas apresentadas no PDIRD-G 2024 relativamente às políticas energéticas estabelecidas a nível comunitário e nacional. **A estratégia para o sistema energético nacional deverá ser abordada de uma forma integrada, considerando as políticas energéticas, climáticas e ambientais.**

De facto, **o risco da pressão tarifária é acentuado no setor do gás, mas não poderá ser combatido com base na expansão de redes com a captação de mais pontos de entrega no setor doméstico e de serviços**, onde as necessidades de temperaturas necessárias não são elevadas, e onde a eletrificação é mais custo-eficaz. Refira-se que, face aos períodos de amortização elevados para estes investimentos, é evidente o risco de se concretizarem investimentos que no futuro se traduzam em “custos afundados”, pelo que se aconselha prudência redobrada na análise destes investimentos.

Adicionalmente, sobre esta matéria, torna-se crítica a avaliação do processo de descarbonização das infraestruturas de gás natural, tendo em consideração uma visão integrada dos vários setores económicos, com especial relevância para os setores gasista e elétrico, por forma a determinar quais os investimentos com maior racionalidade económica e permitindo dar uma resposta eficaz às necessidades energéticas do universo dos consumidores.

De forma a suportar as propostas de investimento apresentadas pelos ORD, a EDP entende que **o Concedente deve delinear um plano mais esclarecedor sobre o papel futuro das redes de distribuição de gás**, nomeadamente considerando o Pacote Legislativo “Fit for 55”, onde se destaca o pacote do hidrogénio e gás descarbonizado, que tem como objetivo a reforma do pacote legislativo do gás.