

PARECER

PROJETOS DE LEI DE BASES DO CLIMA

Março 2021

Consulta: Grupo de Trabalho “Lei de Bases do Clima”, constituído no seio da Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território (11.ª), 23/02/2021.

Base legal: Competências consultivas - artigo 15º dos Estatutos da ERSE.

Divulgação: Pode ser disponibilizado publicamente, após tomada de decisão ou um ano após a elaboração, sem prejuízo do acesso ou divulgação anterior nos termos legais. A disponibilização não abarca informação que, por natureza, seja comercialmente sensível ou configure segredo legalmente protegido ou dados pessoais.

ÍNDICE

1	ENQUADRAMENTO	1
2	APRECIACÃO	1
2.1	Âmbito de aplicação	1
2.2	Relação com o setor energético	2
2.2.1	Competências da ERSE na área da energia – artigo 12.º e 20.º do Projeto de Lei n.º 598/XIV/2.ª (PSD)	2
2.2.2	Competências da ERSE na área da energia – artigo 39.º do Projeto de Lei n.º 577/XIV/2.ª (PS)	2
2.2.3	Consideração dos planos de desenvolvimento e investimento de redes de transporte e de distribuição (PDIR-T e PDIR-D) – artigo 26.º, n.º 5 do Projeto de Lei n.º 446/XIV-1ª (PCP) e artigo 8.º, n.ºs 4 e 5 do Projeto de Lei n.º 577/XIV/2.ª (PS)	3
2.2.4	Aspetos sancionatórios e necessidade de revisão do Regime Sancionatório do Setor Energético (RSSE) – artigo 50.º do Projeto de Lei n.º 446/XIV-1ª (PCP)	4
2.2.5	Mercado de energias renováveis – artigo 14.º e 34.º do Projeto de Lei n.º 578/XIV/2.ª (BE)	5
2.2.6	Armazenamento - artigo 38.º do Projeto de Lei n.º 577/XIV/2.ª (PS)	5
2.2.7	Política de combustíveis e gases – artigo 41.º do Projeto de Lei n.º 577/XIV/2.ª (PS)	7
2.3	Eficiência energética	7
2.3.1	Enquadramento - Política Energética Europeia	9
2.3.2	Enquadramento - Política Energética Nacional	10
2.3.3	O Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de energia (PPEC)	11
3	CONCLUSÕES	17

Correspondendo a solicitação do grupo de trabalho “Lei de Bases do Clima”, constituído no seio da Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território (11.ª), recebida a 23 de fevereiro de 2021 (R-Técnicos/2021/757), a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) emite o seguinte parecer.

1 ENQUADRAMENTO

A ERSE recebeu para parecer oito projetos de lei de bases do clima, designadamente:

- Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.ª (PAN) - *Lei de bases do Clima*
- Projeto de Lei n.º 446/XIV/1.ª - *Estabelece as Bases da Política de Ambiente e Ação Climática*
- Projeto de Lei n.º 526/XIV/2ª (PEV) - *Lei-Quadro da Política Climática*
- Projeto de Lei n.º 577/XIV/2.ª (PS) - *Aprova a Lei de Bases da Política do Clima*
- Projeto de Lei n.º 578/XIV/2.ª (BE) - *Lei de Bases do Clima*
- Projeto de Lei n.º 598/XIV/2.ª (PSD) - *Lei de Bases do Clima*
- Projeto de Lei n.º 605/XIV/2.ª (NInsc CR) – *Define as Bases da Política Climática*
- Projeto de Lei n.º 609/XIV/2.ª (NInsc JKM) - *Lei de Bases da Política Climática*

Os referidos projetos encontram-se em consulta pública.

A apreciação feita pela ERSE foca-se nos setores regulados, em especial na relação com os mesmos.

2 APRECIÇÃO

2.1 ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Da análise dos projetos em consulta verifica-se que a proposta do grupo parlamentar do PCP é mais abrangente que os demais, revogando a Lei n.º 19/2014, que define as bases da política do ambiente. Neste contexto. Importa sinalizar que os comentários da ERSE não consideram uma análise comparativa ou valorativa com a lei de bases da política do ambiente, não se pronunciando sobre esta opção.

2.2 RELAÇÃO COM O SETOR ENERGÉTICO

Os projetos em consulta contêm uma extensão considerável de elementos e matérias que, atualmente, integram regimes jurídicos autónomos, tais como, os relativos aos setores elétricos e do gás. Assim, sem prejuízo da sua integração num projeto relativo ao clima, importa avaliar as consequências e os impactos deste normativo na organização dos setores regulados. Esta análise é feita nos pontos seguintes.

2.2.1 COMPETÊNCIAS DA ERSE NA ÁREA DA ENERGIA – ARTIGO 12.º E 20.º DO PROJETO DE LEI N.º 598/XIV/2.ª (PSD)

Entende-se que, sendo a ERSE um regulador com competência na área da energia¹, as questões relacionadas com a prevenção e monitorização dos riscos climáticos na atividade dos agentes económicos regulados e o cumprimento de obrigações de reporte por parte destes em matéria climática devem estar explicitamente sujeita a parecer da ERSE, além de pareceres por parte dos reguladores nas áreas da banca, seguros e fundos de pensões e valores mobiliários.

Considera-se que a ERSE, na qualidade de entidade reguladora do setor energético, tem um papel relevante na identificação e avaliação dos cenários de custo-benefício, bem como na identificação e avaliação ao nível das proveitos e tarifas aplicáveis aos consumidores.

2.2.2 COMPETÊNCIAS DA ERSE NA ÁREA DA ENERGIA – ARTIGO 39.º DO PROJETO DE LEI N.º 577/XIV/2.ª (PS)

A norma proposta prevê “racionalização dos custos de acesso às redes”. Sem prejuízo do objetivo, questiona-se se a proposta está coerente com a organização do setor energético, designadamente no que respeita à regulação do setor através de entidade independente, em conformidade com as Diretivas Europeias.

¹ A energia (no artigo 20.º) é considerada um setor relevante nos programas setoriais, opção com que se concorda.

Nos termos da Diretiva do mercado interno de energia², os Estados membros devem abster-se de intervir na fixação de preços da eletricidade, devendo apenas intervir enquanto obrigações de serviço público e sujeitas a condições específicas estabelecidas na referida Diretiva. Adicionalmente, os custos de acesso às redes deverão estar sujeitos ao princípio da responsabilização inter-geracional, assegurando um tratamento justo e equilibrado entre os utilizadores do presente e do futuro.

Surgem igualmente dúvidas relativamente à referência “à discrepância regional do preço”. No âmbito do regime setorial, as atividades de transporte e distribuição de energia objeto de regulação, já estão sujeitas e seguem o princípio da uniformidade tarifária a nível nacional.

2.2.3 CONSIDERAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO E INVESTIMENTO DE REDES DE TRANSPORTE E DE DISTRIBUIÇÃO (PDIR-T E PDIR-D) – ARTIGO 26.º, N.º 5 DO PROJETO DE LEI N.º 446/XIV-1ª (PCP) E ARTIGO 8.º, N.ºS 4 E 5 DO PROJETO DE LEI N.º 577/XIV/2.ª (PS)

O artigo 26.º, n.º 5 do Projeto de Lei n.º 446/XIV-1ª (PCP) prevê que:

A implantação ou construção de infraestruturas de produção ou transformação energética através de recursos naturais é alvo de planificação sectorial no plano nacional e regional que identifica as potencialidades e impactos da referida produção, nomeadamente nos planos económico, ecológico, paisagístico e humano.

Questiona-se se, na elaboração desta norma, se teve presente a existência dos planos de desenvolvimento e investimento nas redes (PDIR-T e PDIR-D, respetivamente das redes de transporte e de distribuição), o que também decorre de normativo comunitário.

Alerta-se, também, para a vantagem em evitar sobreposição de competências ou aumentar a burocracia de determinados procedimentos (como, por exemplo os PDIR-T e PDIR-D). Em concreto, o artigo 8.º, n.º 4, al. c) do Projeto de Lei n.º 577/XIV/2.ª (PS) prevê que:

² Diretiva (UE) 2019/144 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Sem prejuízo das demais competências estabelecidas na presente lei, e em articulação com as demais estruturas do Estado, compete à UTEC: c) apresentar bienalmente recomendações sobre o desenvolvimento das infraestruturas de energia (...)

Idêntica observação é válida para o n.º 5 do mesmo artigo:

Para efeitos da alínea b) do número anterior, as entidades responsáveis pelo planeamento das redes de distribuição e transporte de eletricidade e gás, das redes de abastecimento de água, de saneamento e tratamento de águas residuais, das redes rodoviárias e ferroviárias nacionais, das infraestruturas de transportes aéreos e marítimos e dos sistemas de transportes públicos das autoridades metropolitanas e das comunidades intermunicipais devem colaborar no desenvolvimento destes cenários e considerar, como pressupostos no desenvolvimento dos seus cenários, as recomendações da UTAC.

Importa, por isso, encontrar uma solução que concilie o planeamento das infraestruturas, a sua relação com a política energética, a disciplina prevista nos diplomas de base do setor elétrico e do gás e as disposições que resultam de normativos comunitários.

2.2.4 ASPETOS SANCIONATÓRIOS E NECESSIDADE DE REVISÃO DO REGIME SANCIONATÓRIO DO SETOR ENERGÉTICO (RSSE) – ARTIGO 50.º DO PROJETO DE LEI N.º 446/XIV-1ª (PCP)

Alerta-se para o cuidado necessário com as remissões em matéria sancionatória. Por exemplo, prevê-se que a produção de energia seja definida em diplomas complementares (artigo 16.º, n.º 4, artigo 21.º, n.º 3 e artigo 25.º, n.º 4). No artigo 50.º, prevê-se que as infrações previstas são contraordenações. No entanto, entende-se que, se existirem condutas que violem as disposições da legislação complementar na produção de energia, deve a prática contraordenacional ser aí definida. Com efeito, a tipificação contraordenacional deve ser densificada em diploma emanado pela Assembleia da República, salvo autorização, mediante aprovação de lei de autorização, ao Governo (nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP), sob pena de inconstitucionalidade.

Assim, deve privilegiar-se o esforço na tipificação sancionatória³, para reforçar a eficácia na sanção do incumprimento dos deveres estabelecidos, robustecendo a censura quanto à prática de certos comportamentos impeditivos de um bom funcionamento do sistema.

O assunto do regime sancionatório do setor energético tem, aliás, sido objeto de propostas e contributos desta Entidade Reguladora ao longo do tempo, de modo a melhorar o regime atualmente vigente.

2.2.5 MERCADO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS – ARTIGO 14.º E 34.º DO PROJETO DE LEI N.º 578/XIV/2.ª (BE)

A norma proposta prevê a criação de um setor público para energias renováveis sobre o qual se colocam dúvidas no que diz respeito à sua compatibilidade com as regras do mercado único e da concorrência (artigo 14.º). No mesmo sentido, o apoio à atividade de comercialização de energia renovável (artigo 34.º) também deverá assegurar a sua compatibilidade com as regras de mercado e concorrência aplicáveis à comercialização de eletricidade.

2.2.6 ARMAZENAMENTO - ARTIGO 38.º DO PROJETO DE LEI N.º 577/XIV/2.ª (PS)

A política climática deve ser coerente com a política energética, designadamente num esforço coordenado de integração dos sistemas, em conformidade com os objetivos da Comissão Europeia (CE) afirmados na estratégia para a integração energética. Um sistema energético integrado minimizará os custos de transição para a neutralidade climática para os consumidores e abrirá novas oportunidades para participação ativa no mercado.⁴

³ Não apenas neste âmbito, mas também, designadamente, no âmbito do Regime Sancionatório do Setor Energético, aprovado pela Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro (RSSE), que permanece inalterado desde 2013, pese embora a experiência acumulada destes anos permita uma melhor ponderação de tipificações, conforme tem sido proposto pela ERSE. Sem se ser exaustivo, destaca-se: a) as alterações introduzidas pelo Pacote Energia Limpa para todos os Europeus (designadamente, pela Diretiva (UE) 2019/944 e do Regulamento (UE) 2019/943); b) a necessidade de criar normas tipificadoras de contraordenações do Sistema Petrolífero Nacional, atentas as competências da ERSE neste novo setor; c) a tipificação de condutas violadoras das obrigações previstas no Regulamento (UE) n.º 1227/2011, relativo à integridade e à transparência nos mercados grossistas de energia (REMIT), veio estabelecer regras que proíbem práticas abusivas passíveis de afetarem os mercados grossistas de energia; d) tipificação residual de condutas, procurando limitar o recurso às normas de sanção residual dos artigos 28.º, n.º 3, al. j) e 29.º, n.º 3, al. j) do RSSE.

⁴ Comunicação COM (2020) 299 final, acessível em https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/energy_system_integration_strategy_.pdf.

A redação proposta [artigo 38.º Projeto PS] relativamente ao armazenamento, parece focar-se no armazenamento de energia elétrica. Ora, no contexto dos sectores integrados do gás e da eletricidade, onde o desenvolvimento do mercado e a concorrência será intersectorial, importa prever regras que permitam a valorização do armazenamento nos diferentes vetores energéticos, permitindo a concorrência entre as diferentes tecnologias, algumas das quais emergentes.

Para a CE, uma melhor integração proporcionará flexibilidade adicional para a gestão global do sistema energético e assim ajudar a integrar quotas crescentes de energias renováveis variáveis na produção. Também impulsionará as tecnologias de armazenamento, tais como, a energia hidroelétrica bombeada, as baterias à escala da rede, os eletrolisadores, que poderão proporcionar flexibilidade no sector da eletricidade, e o armazenamento térmico (a nível industrial) que poderá proporcionar flexibilidade neste sector. Refere ainda que os eletrolisadores podem transformar eletricidade renovável em hidrogénio renovável, fornecendo capacidade de armazenamento e amortecimento a longo prazo, e integrando ainda mais a eletricidade e mercados de gases.

Com base na Comunicação da Comissão Europeia relativa à integração de setores, os reguladores de energia, através da ACER e do CEER⁵ têm desenvolvido esforços e contributos para a identificação das estratégias regulatórias que permitam alcançar os objetivos propostos, ao nível da integração setorial. Neste contexto, dá-se nota do documento conjunto publicado pela ACER/ CEER relativo ao “Regulatory Treatment of Power-to-Gas”⁶, que conclui que as definições de armazenamento aplicáveis à eletricidade e gás devem ser revistas no que respeita à utilização das respetivas redes. Em particular, propõe-se que a definição de "armazenamento de energia" na Diretiva relativa ao mercado interno da eletricidade (Diretiva UE 2019/944) deve ser alterada, uma vez que inclui agora instalações de energia a gás, embora, em si mesmas, tais instalações não são instalações de armazenamento de energia (mesmo que possam ser essenciais para apoiar o armazenamento de energia).

⁵ ACER é a Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia da União Europeia (www.acer.europa.eu) e CEER é uma associação representativa dos Reguladores de Energia Europeus (www.ceer.eu).

⁶ Disponível em https://www.acer.europa.eu/Official_documents/Position_Papers/Position%20papers/ACER-CEER%20White%20Paper%20on%20the%20Regulatory%20Treatment%20of%20Power%20to%20Gas.pdf.

Neste contexto, salientamos a importância de assegurar a coerência da política energética com as propostas para a política climática, assegurando-se a devida participação dos agentes do setor energético em matérias impactantes para o desenvolvimento dos mercados.

2.2.7 POLÍTICA DE COMBUSTÍVEIS E GASES – ARTIGO 41.º DO PROJETO DE LEI N.º 577/XIV/2.ª (PS)

Nesta norma é definida uma política de apoio do estado à produção, distribuição e utilização de gases renováveis. De salientar a ausência à menção de planos de conversão das redes de gás natural e reutilização deste sistema, considerando análises de custo benefício. Importa salientar que, a transição energética, para ser justa, tem de assegurar a avaliação das opções em função do seu custo e benefício, evitando a criação de custos adicionais para o sistema energético. O setor de gás natural em Portugal tem características muito recentes, encontram-se ainda em fase de utilização e amortização de investimentos. Assim, as soluções de futuro deverão assegurar o equilíbrio na repartição de custos para os consumidores presentes e futuros evitando a criação de custos afundados.

2.3 EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

Da análise das propostas dos vários partidos, destaca-se a pouca relevância dada ao tema da eficiência energética em seis dos oito projetos.

O desenvolvimento das sociedades tem vindo a ser marcado por um consumo intensivo de energia, nas suas diversas formas. Especificamente, em Portugal, o setor elétrico foi responsável por cerca de 27% das emissões nacionais de gases com efeito de estufa (GEE) em 2018⁷. A contribuição para as emissões de GEE de todo o setor da energia foi de 72%, no mesmo ano. Estes valores demonstram a relevância do desenho e implementação de soluções que reduzam o impacte ambiental do setor energético, designadamente através da promoção da eficiência energética.

Dada a urgência climática, a Comissão Europeia e Portugal assumiram o compromisso de neutralidade carbónica em 2050.

⁷ Agência Portuguesa do Ambiente (2020), Inventário Nacional de Emissões 2020 (Estimativa de emissões de GEE de 2018), 15 de abril de 2020 https://apambiente.pt/_zdata/Inventario/20200414/200420%20memo_emisses2018_FINAL.pdf

Na próxima década é ao setor da energia que é solicitado um maior contributo para a transição para uma sociedade descarbonizada. O êxito na transição para um sistema energético limpo depende da produção e utilização de energia. Este objetivo só poderá ser alcançado com uma mudança de paradigma no setor energético, sendo a eficiência energética e a energia renovável duas das dimensões dessa transição energética.

A ERSE considera que a eficiência energética é um dos instrumentos mais relevantes e com impactes diretos na redução de GEE para a atmosfera

A Comissão Europeia⁸ considera que nas decisões políticas e de investimento se deve:

- Assegurar que as soluções de poupança de energia não sejam negligenciadas ou subvalorizadas;
- Recolher dados fiáveis que permitam avaliar os custos e benefícios económicos, ambientais e sociais a longo prazo de soluções energeticamente eficientes;
- A eliminação das barreiras que impedem a melhoria da eficiência energética;
- O desenvolvimento e aplicação de políticas concretas, que darão prioridade ao investimento na eficiência energética.

Uma das dimensões possíveis para valorizar o investimento em eficiência energética é a política fiscal, através da qual é possível premiar as ações de eficiência energética das empresas ou famílias. Adicionalmente, algumas das propostas apresentadas associam a eficiência energética ao combate da pobreza energética. A ERSE considera que, sendo esta uma dimensão muito relevante, não deverá ser exclusiva, pelas seguintes razões:

- A aplicação do princípio da eficiência energética ainda está longe de estar implementado ao nível mais generalizado da nossa sociedade, por exemplo: i) através da racionalização dos consumos de energia, ii) adesão dos consumidores a mecanismos de flexibilidade ou mecanismos de gestão de consumos, ou, iii) adoção generalizada instrumentos de indicadores de eficiência energética na indústria e serviços, entre outros.

⁸ https://ec.europa.eu/info/news/energy-efficiency-first-accelerating-towards-2030-objective-2019-sep-25_en

- As melhorias da eficiência energética nas habitações são necessárias não apenas nas habitações de consumidores em pobreza energética, mas na generalidade do parque residencial construído⁹.
- O combate à pobreza energética deve incluir medidas de capacitação dos consumidores, devendo evitar lógicas de subsídios ao consumo, que induzem uma menor atenção aos mesmos e aos efeitos do consumo desnecessário e não eficiente.
- A pobreza energética não pode ser apartada duma realidade de vulnerabilidade económica mais vasta que assola os consumidores e deve ser tratada de forma integrada e global.

2.3.1 ENQUADRAMENTO - POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEIA

Considerando que a produção e utilização de energia é responsável por dois terços das emissões de gases com efeito de estufa e com o objetivo de manter a competitividade da União Europeia (UE) enquanto a transição para energia limpa provoca mudanças nos mercados energéticos mundiais, em 2016, a Comissão Europeia propôs o pacote legislativo denominado «Energia Limpa para Todos os Europeus»¹⁰. Este instrumento é indissociável dos compromissos assumidos pela UE em 2015 em Paris no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações climáticas¹¹.

Em novembro de 2018, a Comissão Europeia propôs uma visão estratégica a longo prazo para uma economia próspera, moderna, competitiva e neutra até 2050 «Um planeta limpo para todos»¹². O projeto de uma economia neutra em termos de clima exige uma ação conjunta em sete áreas estratégicas: eficiência energética; implantação de fontes de energia renováveis; mobilidade ecológica, segura e conectada; indústria competitiva e economia circular; infraestruturas e interconexões; bioeconomia e

⁹ Dos cerca de 120 mil certificados energéticos emitidos entre 2014 e 2020 e que representam uma fração do parque habitacional nacional, o número de alojamentos construídos relativamente aos requisitos de eficiência energética impostos e o desempenho energético para o setor da habitação até 2020, mostram que cerca de 70% dos alojamentos certificados apresentam uma classe de eficiência C ou menos - Informação disponível <https://www.sce.pt/estatisticas/>.

¹⁰ Comunicação da Comissão «Energias limpas para todos os europeus», COM(2016) 860 final, Bruxelas, 30 de novembro de 2016 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0860\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0860(01))).

¹¹ Acordo de Paris, Nações Unidas, Paris, 2015 (https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf).

¹² Comunicação da Comissão, «Um Planeta Limpo para Todos – Estratégia a longo prazo da UE para uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima», COM(2018) 773 final, Bruxelas, 28 de novembro de 2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773>).

sumidouros naturais de carbono; captura e armazenagem de carbono a fim de eliminar as emissões remanescentes.

A visão estratégica adotada pela UE para a União da Energia tem três objetivos principais: dar prioridade à eficiência energética, alcançar a liderança mundial em energia de fontes renováveis e estabelecer condições equitativas para os consumidores.

Em dezembro de 2019, a Comissão Europeia reiterou o compromisso de enfrentar os desafios climáticos e ambientais, com a comunicação que estabelece um Pacto Ecológico Europeu (*Green Deal*) para a UE e os seus cidadãos¹³. O Pacto assume como visão uma economia europeia competitiva, que, em 2050, tenha zero emissões líquidas de GEE e em que o crescimento económico esteja dissociado da utilização dos recursos.

2.3.2 ENQUADRAMENTO - POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL

O Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética para 2013-2016 (PNAEE 2016)¹⁴ estabeleceu ações e metas para 2016, integrando as preocupações relativas à redução de energia primária para o horizonte de 2020 constantes da Diretiva n.º 2012/27/UE, relativa à eficiência energética. De referir, igualmente, o Decreto-Lei n.º 68-A/2015¹⁵, que estabelece que, entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020, devem ser alcançadas novas economias de energia e que, as economias de energia alcançadas com as medidas tangíveis e intangíveis implementadas no âmbito dos PPEC, previstos nos Regulamentos Tarifários aprovados pela ERSE, são contabilizadas para estes objetivos.

Alinhado com a visão estratégica da União Europeia, o Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030 (PNEC 2030) elege a eficiência energética como uma prioridade para Portugal. O PNEC 2030¹⁶ é o principal instrumento de política energética e climática para a década 2021-2030. Este plano visa garantir coerência

¹³ Comunicação da Comissão «Pacto Ecológico Europeu», COM(2019) 640 final, Bruxelas, 11 de dezembro de 2019 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>).

¹⁴ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 68-A/2015, de 30 de abril que estabelece disposições em matéria de eficiência energética e cogeração, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2012/27/EU.

¹⁶ Enquadrado nas obrigações decorrentes do Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática. Publicado em dezembro de 2019.

entre políticas nas áreas da energia e clima para a concretização das metas no horizonte 2030, em articulação com o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, substituindo os planos nacionais (PNAER, PNAEE, PNAC).

O PNEC faz uma caracterização da situação existente em Portugal em matéria de energia e clima, abrangendo cinco dimensões: descarbonização, eficiência energética, segurança de abastecimento, mercado interno da energia e investigação, inovação e competitividade. Define ainda os contributos nacionais e principais linhas de atuação planeadas para o cumprimento dos diferentes compromissos globais da União, incluindo em termos de redução de emissões de gases com efeito de estufa, energias renováveis, eficiência energética e interligações.

Alinhado com a visão estratégica da UE e com o objetivo de alcançar a neutralidade carbónica em 2050, o PNEC 2030 elege também a eficiência energética e as energias renováveis como uma prioridade para Portugal, estabelecendo metas mais exigentes do que as definidas para a UE no pacote «Energia Limpa para Todos os Europeus» para o horizonte 2030:

- 45% a 55% de redução de emissões de gases com efeito de estufa em relação a 2005;
- 35% de eficiência energética;
- 47% de incorporação de renováveis no consumo final bruto de energia e 80% de renováveis na produção de energia elétrica.

O PNEC 2030 refere que, embora todos os setores de atividade contribuam na transição para uma sociedade descarbonizada, na próxima década é o setor da energia aquele que dará um maior contributo, assumindo um papel especialmente relevante.

2.3.3 O PLANO DE PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NO CONSUMO DE ENERGIA (PPEC)

A ERSE assume responsabilidades concretas na definição de mecanismos que promovam a eficiência energética ao nível da procura, contribuindo para os objetivos de descarbonização da sociedade, segurança de abastecimento, autossuficiência energética e minimização dos impactos ambientais. Nos termos dos seus estatutos, a ERSE tem como atribuição contribuir para a progressiva melhoria das condições económicas, qualitativas, técnicas e ambientais dos setores regulados, estimulando, nomeadamente, a

adoção de práticas que promovam a eficiência energética e a existência de padrões adequados de qualidade de serviço.

A primeira forma de promover a eficiência no consumo de energia é através da definição de tarifas que reflitam todos os custos do setor e promovam a eficiência na afetação de recursos, dando os sinais económicos adequados a uma utilização eficiente das infraestruturas do setor e recursos associados.

Contudo, o reconhecimento da existência de diversas barreiras à adoção de equipamentos e hábitos de consumo mais eficientes por parte dos consumidores, bem como a eventual existência de externalidades ambientais não refletidas nos preços, dificultam ou impedem a tomada de decisões eficientes pelos agentes económicos, justificaram a implementação de outros instrumentos que promovam a eficiência no consumo de energia e a dinamização do mercado de produtos e serviços de eficiência energética.

Neste contexto, a ERSE criou, em 2006, o PPEC, como um programa de apoio e incentivo à implementação de medidas de eficiência energética, estabelecido no Regulamento Tarifário do setor elétrico e no Regulamento Tarifário do setor do gás natural. Desde 2013¹⁷, o PPEC é objeto de coordenação com os restantes instrumentos de política energética: a ERSE e a DGEG colaboram na fase de avaliação das candidaturas, integrando nessa fase a visão estratégica do Estado na avaliação das medidas candidatas também na sua componente de política energética. Feita a análise e seleção das medidas candidatas, é o membro do Governo responsável pela área da energia que homologa a lista final.

FUNCIONAMENTO DO PPEC

Desde 2007 foram implementadas seis edições, a última das quais, o PPEC 2017-2018, terminou em 31 de dezembro de 2019. Até ao presente, as edições do PPEC foram exclusivamente direcionadas para medidas de eficiência no consumo de energia elétrica, passando, a partir de 2021, a integrar a eletricidade e o gás natural.

¹⁷ Nos termos previstos pelo Decreto Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro, que procede à alteração do Decreto Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, completando a transposição da Diretiva n.º 2009/72/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, que estabelece regras comuns para o mercado interno de eletricidade.

As medidas de eficiência no consumo de energia contempladas no PPEC devem promover a redução do consumo de energia elétrica e/ou de gás natural ou a gestão de cargas, de forma permanente, que possam ser claramente verificáveis e mensuráveis (medida tangíveis).

São igualmente consideradas medidas de informação e de divulgação que, muito embora não tenham impactos diretos mensuráveis, são indutoras de comportamentos mais racionais e permitem a tomada de decisão mais consciente pelos visados no que diz respeito à adoção de soluções mais eficientes no consumo de energia (medidas intangíveis).

Os recursos afetos ao PPEC são limitados, pelo que na escolha de medidas a aprovar, devem ser privilegiadas as medidas que não seriam concretizadas caso não existissem os incentivos fornecidos pelo PPEC, ou seja, medidas que efetivamente contribuem para a «eliminação» de uma barreira de mercado. O PPEC é um mecanismo competitivo que premeia as medidas de que resultem os maiores benefícios e que estejam ao serviço de todos os consumidores.

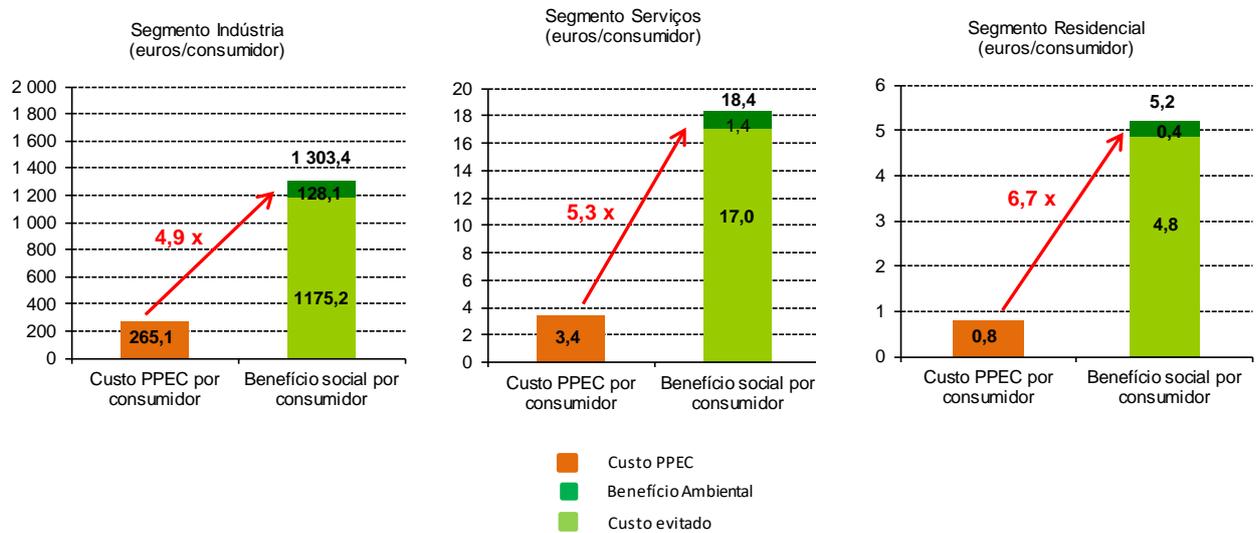
As regras previstas para o PPEC permitem selecionar as medidas de eficiência energética a implementar, tendo em conta critérios objetivos que permitem maximizar os benefícios do programa para o orçamento disponível.

No âmbito da implementação das medidas do PPEC, os promotores apresentam relatórios de progresso semestrais com a caracterização económica e física da implementação das medidas e as despesas incorridas, devidamente certificadas e auditadas, para que as mesmas possam ser avaliadas e aceites.

A IMPLEMENTAÇÃO DO PPEC EM NÚMEROS

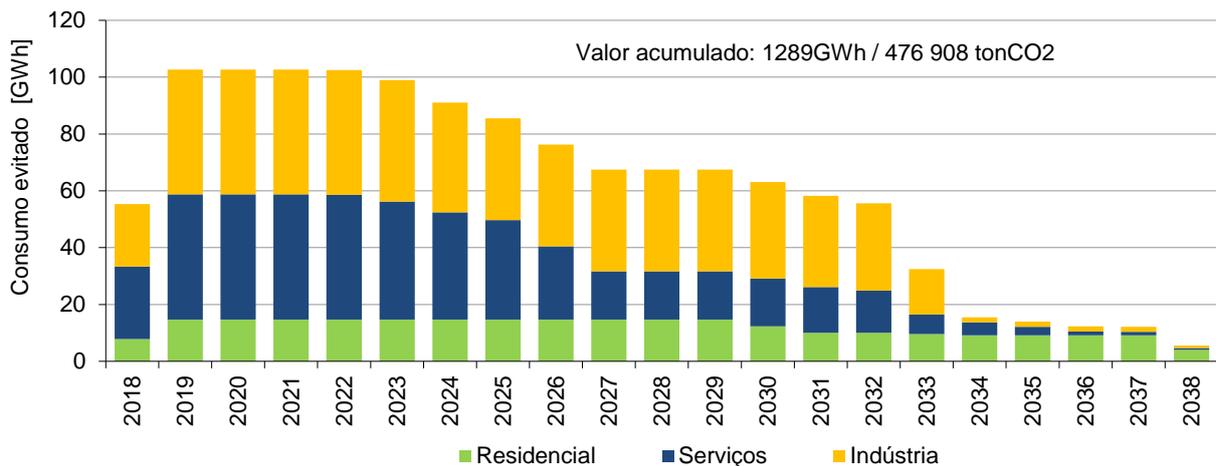
O PPEC tem trazido benefícios líquidos para todos os consumidores de energia elétrica, uma vez que os benefícios que resultam da implementação das medidas são superiores aos custos com a implementação das mesmas.

Analisando o custo e o benefício social por consumidor das medidas financiadas pelo PPEC 2017-2018, estima-se que os benefícios sejam muito superiores aos custos, sendo a relação benefício-custo maximizada no segmento residencial, com benefícios cerca de sete vezes superiores aos custos:



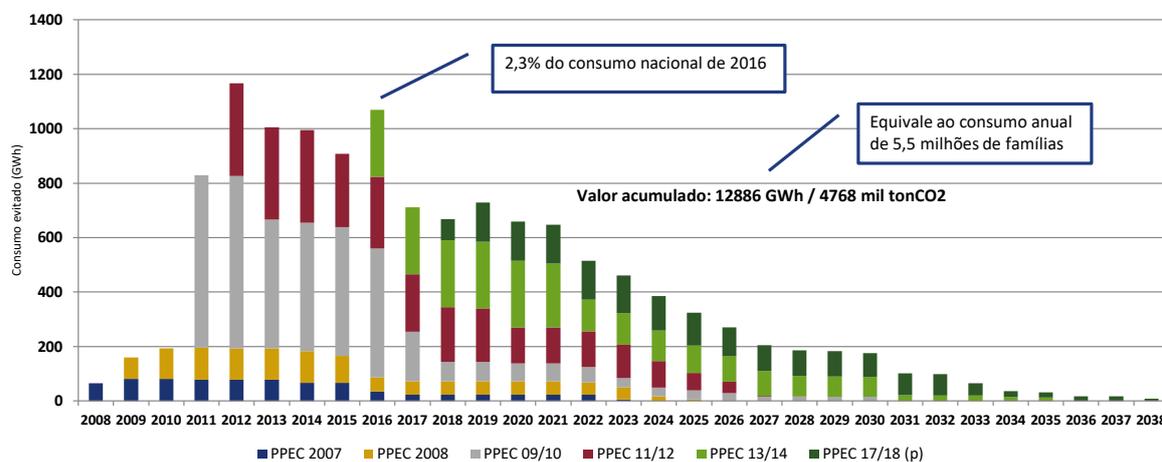
Em termos globais, estima-se que os benefícios alcançados com a implementação das medidas tangíveis desta edição do PPEC sejam cerca de cinco vezes superiores aos custos, esperando-se ganhos potenciais de 97 milhões de euros para custos de 18 milhões de euros.

A figura seguinte apresenta o consumo de energia elétrica evitado pela implementação das medidas do PPEC 2017-2018, em cada ano, para o total dos três segmentos de consumidores. As poupanças permanecem até se esgotar a vida útil da medida com maior longevidade, 2038. O valor das poupanças de energia elétrica acumuladas é de 1 289 GWh (cerca de 477 mil ton CO₂).



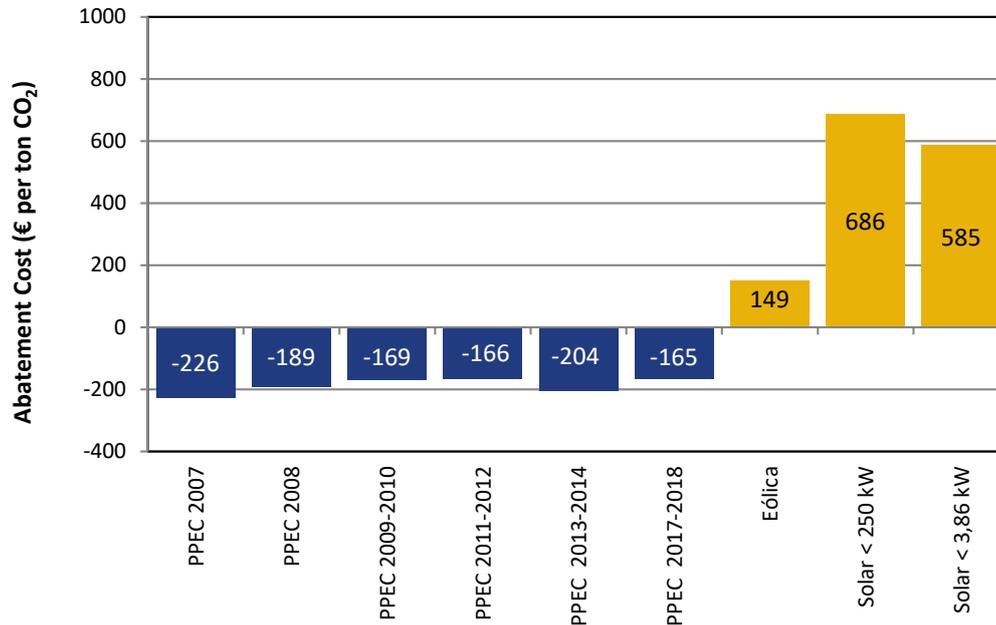
O consumo evitado com a implementação das medidas aprovadas nas seis edições do PPEC, durante a totalidade da vida útil dos equipamentos instalados, é de 12 886 GWh (4 768 mil ton CO₂), correspondendo

ao consumo anual de 5,5 milhões de famílias. Observando apenas o ano de 2016, a poupança anual de 1 069 GWh resultante de medidas dos vários PPEC correspondeu a 2,3% do consumo desse ano.



Na figura seguinte apresentam-se os benefícios líquidos, por tonelada de CO₂ evitado, das várias edições do PPEC. Estes benefícios são comparados com os incentivos por tonelada de CO₂ não emitido atribuídos a três tecnologias de geração de energia elétrica sem impactos ambientais ao nível das emissões de CO₂. As tecnologias de Produção em Regime Especial (PRE) com preços garantidos consideradas são: eólica e solar fotovoltaica¹⁸.

¹⁸ Custo da PRE determinado com base no custo médio unitário de aquisição de energia elétrica à PRE real para 2016 no documento «Proveitos permitidos e ajustamentos para 2018 das empresas reguladas do setor elétrico», ERSE.



Conclui-se desta análise que as várias tecnologias promovidas pelo PPEC representaram um benefício para o sistema. Estes benefícios sociais comparam com os incentivos atribuídos à PRE no regime remuneratório garantido, situação que se traduz num sobrecusto para o sistema.

Estes elementos demonstram que a redução das emissões de gases de efeito estufa e a redução da dependência energética externa através de medidas do lado da procura tem benefícios líquidos positivos, quando comparados com as medidas do lado da oferta. A prossecução dos objetivos de descarbonização deve ser prosseguida, atuando quer do lado da procura (eficiência energética), quer do lado da oferta (renováveis), em linha com a visão estratégia da União Europeia e nacional.

Os bons resultados e as características que o Plano tem apresentado,, tornam o PPEC objeto de interesse e de estudo para a comunidade nacional e internacional, sendo referenciado como uma boa prática em estudos da Agência Internacional de Energia (AIE), do ICER e do MEDREG ¹⁹.

¹⁹ «A Description of Current Regulatory Practices for the Promotion of Energy Efficiency», ICER, 2010;
 «Effects of the introduction of successful mechanisms to promote Energy Efficiency in non-EU countries», MEDREG, 2010;
 «Energy Provider-Delivered - Energy Efficiency - A global stock-taking based on case studies», AIE, 2013.

3 CONCLUSÕES

As alterações climáticas são um tema incontornável e transversal a todos os setores, desempenhando o setor energético um papel central. A criação de uma lei de bases procura um consenso nos princípios base que devem nortear as restantes políticas setoriais, aspeto muito relevante.

Neste parecer a ERSE apresenta um conjunto de contributos no sentido de melhorar a articulação com os setores que regula, chamando particularmente a atenção para a existência, nos setores da eletricidade e do gás, de fortes condicionantes estabelecidas no normativo comunitário, tanto ao nível das competências cometidas às entidades reguladoras, como ao nível das infraestruturas e redes, tendo em vista a construção dum mercado único de energia.

Propõe-se, ainda, o reforço do papel que a eficiência energética deve desempenhar na descarbonização da economia.

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, em 30 de março de 2021

Emitido no exercício das competências consultivas dos artigos 15º a 18º dos Estatutos da ERSE, o documento é suscetível de ser disponibilizado publicamente, após tomada de decisão ou um ano após a elaboração, sem prejuízo do acesso ou divulgação anterior, nos termos legais. A disponibilização não abarca a informação que, por natureza, seja comercialmente sensível, segredo legalmente protegido ou dados pessoais.