



Comunidades de energia para uma transição justa

Recomendações políticas para Portugal

Número do acordo de subvenção: 101026972

Título do projeto: Community Energy for Energy Solidarity (CEES)

Data de publicação: 12 de janeiro de 2024

Autor principal: Heleen Schockaert (REScoop.eu) | Tradução: João Lopes (Coopérnico)



CEES has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No. 101026972.



cees
COMMUNITY ENERGY FOR
ENERGY SOLIDARITY

Introdução

As atuais crises, que são paralelas e se reforçam mutuamente, têm um grande impacto nas famílias em toda a Europa, mergulhando muitas delas numa situação de vulnerabilidade socioeconómica. Ao mesmo tempo, as políticas que são necessárias a longo prazo são desafiadas pelo declínio da confiança nos governos e na política. Isto sinaliza um sistema inadequado para satisfazer de forma sustentável as necessidades das pessoas dentro dos limites planetários. Para sair desta espiral, abordagens participativas e intersectoriais, tal como uma apropriação coletiva da transição para um novo sistema, são cruciais.

Há já vários anos que os cidadãos de toda a Europa traduzem sentimentos de frustração e impotência em movimentos vibrantes que (re)clamam por poder e participação no sistema energético. Através da capacitação coletiva e da governança dos serviços de energias renováveis, pretendem criar comunidades mais fortes, mais resilientes e sustentáveis, nas quais não apenas os custos, mas também os benefícios e as oportunidades da transição energética, são igualmente divididos e acessíveis a todos. Durante a recente crise dos preços da energia, as comunidades de energia em toda a Europa demonstraram como um sistema energético partilhado e democraticamente governado nos pode proteger contra a volatilidade do mercado, reforçar a acessibilidade e a aceitação social da transição energética e ser uma plataforma para grupos sub-representados nas decisões climáticas e energéticas. Assim, as comunidades de energia aproveitam o conhecimento de base, a legitimidade, a capacitação e a coesão social de uma comunidade.¹ Como tal, as comunidades de energia têm potencial para abordar a justiça social na energia, ou justiça energética, que é comumente definida como um sistema energético onde existe uma tomada de decisão representativa e que distribui de forma justa os custos e benefícios da transição energética, reconhecendo injustiças específicas enfrentadas por diferentes grupos da sociedade.²

O projecto CEES investigou, avaliou e explorou iniciativas de solidariedade por parte de comunidades de energia para aumentar o impacto destes modelos nos agregados familiares mais vulneráveis. Ao longo dos últimos anos, os parceiros do CEES identificaram oportunidades e barreiras para fortalecer o potencial das comunidades de energia como veículo para uma transição justa. Em preparação para a apresentação das atualizações finais ao Plano Nacional de Energia e Clima, gostaríamos de aproveitar a oportunidade para apresentar as nossas recomendações políticas.

¹ https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-10/SWD_2023_647_F1_OTHER_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V5_P1_3016190.PDF

² <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134832>



Ponto de situação ao nível nacional

Pobreza energética na legislação portuguesa

Em 2020, 17,5% dos cidadãos portugueses (cerca de 1,8 milhões de pessoas) não conseguiram manter as suas casas adequadamente aquecidas, quase 10% mais do que a média da UE nesse ano.³ Embora nos últimos anos tenham sido desenvolvidas diversas iniciativas políticas para enfrentar este desafio, o governo português, tal como muitos outros países, concentrou-se principalmente em manter a energia acessível através de mecanismos de apoio financeiro sob a forma de tarifas sociais sobre o gás e a electricidade. Outra medida voltada especificamente para famílias vulneráveis foi o Programa Vale Eficiência, para investimentos em eficiência energética e melhoria do conforto térmico. Devido a vários problemas relacionados com a comunicação, o processo de candidatura e questões relacionadas com os adjudicatários⁴, não alcançou os resultados esperados.

No seu esboço de atualização do PNEC e na Estratégia Nacional de Longo Prazo para Combater a Pobreza Energética, recentemente publicada, Portugal aumenta significativamente as suas ambições de fornecer uma resposta mais estruturada à pobreza energética e combater algumas das suas causas mais profundas. O principal objetivo da estratégia é erradicar a pobreza energética até 2050, protegendo os consumidores vulneráveis e integrando-os ativamente na transição energética e climática, que se pretende justa, democrática e coesa. Adota a definição de pobreza energética estabelecida na Diretiva Europeia de Eficiência Energética (a primeira definição formalizada de pobreza energética a nível da UE) e visa monitorizar a questão através da criação de um Observatório Nacional da Pobreza Energética, que deverá também promover a coordenação entre diferentes domínios políticos como a energia, a habitação, a solidariedade e a segurança social, a saúde, a educação, a coesão territorial e as finanças. A estratégia de longo prazo fornece orientações que devem ser densificadas através de planos de ação decenais elaborados pelo Observatório, revistos de 3 em 3 anos. Atualmente existem duas entidades principais responsáveis pelas políticas de monitorização ou combate à pobreza energética, a ADENE e a DGEG.

³ EUROSTAT (2022, 22 de agosto). Incapacidade de manter a casa adequadamente aquecida – inquérito EU-SILC.

⁴ https://socialwatt.eu/sites/default/files/news/SocialWatt_CountryFactsheet_PORTUGAL_final.pdf



Definições CER e CCE

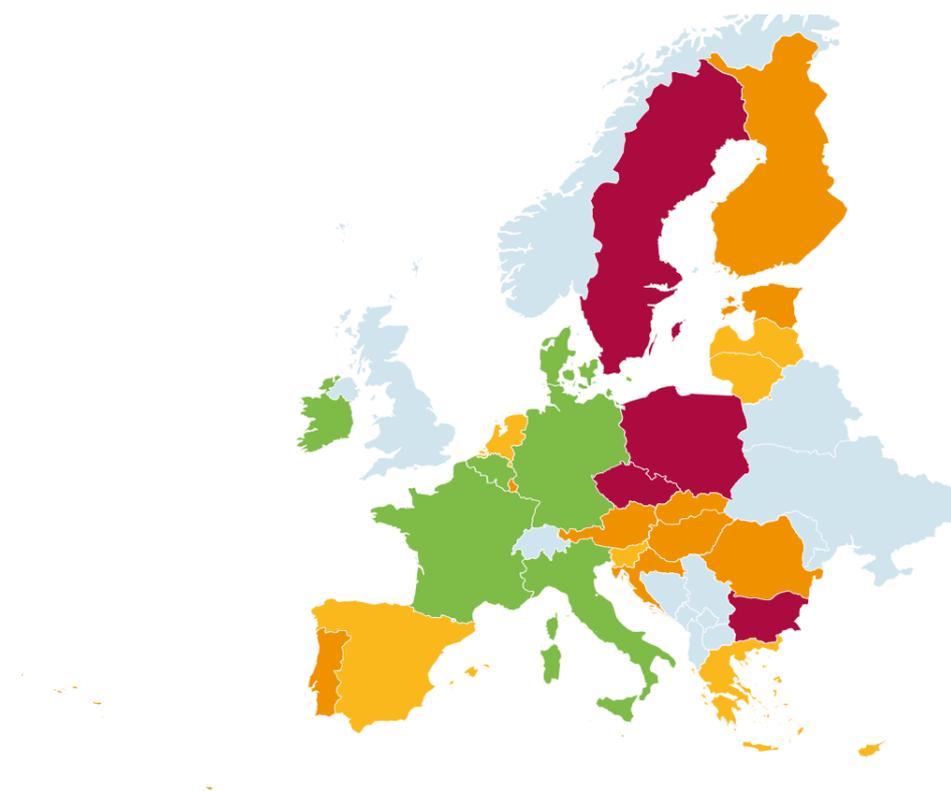


Imagem 1: [REScoop.eu Transposition Tracker Definições CER e CCE](#), versão: janeiro de 2023

O conceito de Comunidades de Energia Renovável foi introduzido na legislação portuguesa em 2019 na Lei do Autoconsumo Coletivo de Energias Renováveis ⁵. Esta lei não incluiu um enquadramento para as Comunidades de Cidadãos para a Energia, que só veio a ser estabelecida no início de 2022 na Lei de Organização e Funcionamento do Sistema Eléctrico Nacional ⁶.

As disposições sobre as CER são, em geral, cópia e cola da Diretiva das Energias Renováveis II. Isto leva a uma clareza jurídica insuficiente sobre as potenciais atividades em que as CER podem participar e sobre o seu papel específico no sistema energético português. A definição das CCE permanece básica e não explica o que cada termo significa a nível nacional. Ambas as definições contêm deficiências, sendo mais restritivas do que a legislação da UE em alguns momentos (utilizando, por exemplo, a proximidade geográfica como condição prévia para as CER) e permanecendo demasiado flexíveis noutros momentos (permitindo, por exemplo, que os projetos sejam propriedade de terceiros, desde que seja para o benefício e ao serviço das CER, o que pode levar à dissolução do conceito). Isto pode adicionar confusão aos processos e, a longo prazo, limitar o desenvolvimento de comunidades de energia.⁷

⁵Decreto-Lei n.º 162/2019

⁶Decreto-Lei n.º 15/2022

⁷REScoop.eu (sd). Transposition Tracker. Definições CER e CCE em Portugal



Enquadramentos legais facilitadores

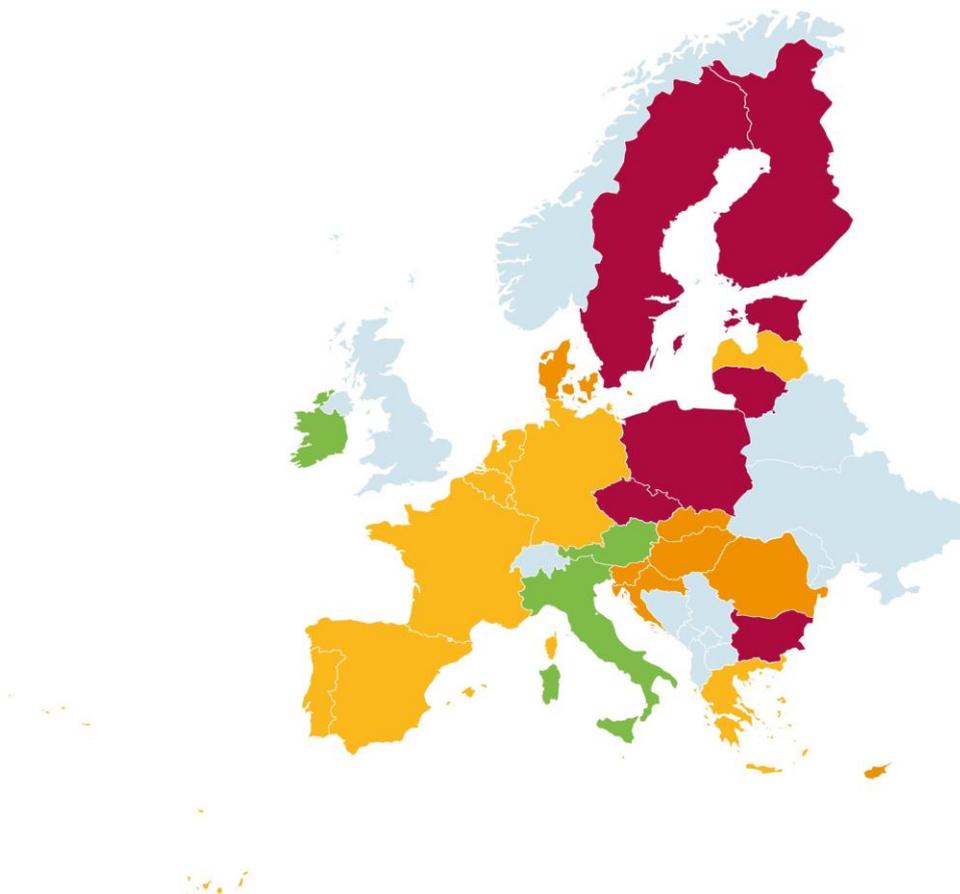


Imagem 2: [REScoop.eu Transposition Tracker CER & CCE Enquadramentos legais facilitadores](#), versão: dezembro de 2022

No que diz respeito aos enquadramentos legais facilitadores, as comunidades de energia renovável beneficiam de isenções de “requisitos prévios de controlo/comunicação, registo e operação, dependendo da capacidade instalada ou da utilização da rede pública para injeção de eletricidade em caso de autoconsumo”⁸. Portugal também garante que os cidadãos têm o direito de participar nas CER. No entanto, ainda há trabalho a fazer para desenvolver plenamente os enquadramentos legais facilitadores necessários e abordar suficientemente as especificidades das CER ao conceber regimes de apoio⁹. Especialmente no que diz respeito a facilitar o acesso por parte de famílias vulneráveis às comunidades de energia, bem como o potencial apoio das CER para abordar a pobreza energética, são necessárias medidas novas e diretrizes concretas.

⁸SWD(2022) 0149 final.

⁹COME RES (2021, abril). Policy Brief #1. Renewable Energy Communities – Are we nearly there?



Como isto afeta os resultados do projeto

As comunidades de energia em Portugal enfrentam atualmente um número significativo de barreiras. A comunidade de energia portuguesa que é parceira no CEES, a Coopérnico, encara o contexto nacional como exigente e não suficientemente facilitador para os atores pequenos e alternativos no mercado energético. Isto faz com que seja mais difícil para a Coopérnico concretizar o seu papel social.

Recomendações políticas

Congratulamo-nos com o facto de as comunidades de energia serem mencionadas como uma medida de combate à pobreza energética na Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética. Portugal é também um dos poucos países que liga as comunidades de energia à redução da pobreza energética no seu PNEC. No entanto, as ambições no sentido da capacitação dos consumidores, da democracia energética e da redução da pobreza energética através de comunidades de energia permanecem superficiais. Em particular, a redução da pobreza energética é atualmente considerada como intrinsecamente ligada às comunidades de energia, ou seja, como algo que acontece por si só quando são implementadas medidas gerais de apoio às mesmas.

A criação de enquadramentos legais facilitadores e de condições de concorrência equitativas para as comunidades de energia é necessária e exigida pela legislação da UE. Na verdade, pode até fortalecer a capacidade das comunidades de energia assumirem novos papéis e reduzir a própria vulnerabilidade à pobreza energética das suas comunidades. No entanto, dada a complexidade da questão da pobreza energética e o desafio de criar uma comunidade de energia no atual sistema energético, **a redução da pobreza energética através de comunidades de energia não acontece por si só. Precisa de ser estabelecida e incentivada através de esforços dedicados.** Tal como afirmado no [Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia sobre a Pobreza Energética recentemente publicado](#):

Os cidadãos em pobreza energética não devem ser deixados de fora do empoderamento [dos cidadãos no setor energético], mas sim ser um público-alvo chave para as políticas que pretendem colocar os cidadãos no centro da transição energética. (pág.50)

Até 30 de junho de 2024, os Estados-Membros têm de partilhar uma atualização final do PNEC com a Comissão Europeia. Dado que estes planos indicam os prazos e as políticas, definições e medidas que os mesmos pretendem implementar para enfrentar os desafios energéticos e climáticos, as atualizações do PNEC são uma oportunidade ideal para reforçar ambições e consolidar compromissos.

1. **Transpor correta e completamente as disposições regulamentares e legislativas sobre comunidades de energia para a legislação nacional, com a justiça social na energia consagrada como um princípio fundamental.**

Continuam a existir deficiências na transposição portuguesa das disposições sobre as CER e CCE que comprometem o desenvolvimento do movimento das comunidades de energia e a contributo que este pode dar para alcançar os objectivos de transição justa em tempo útil. Instamos o governo português



a cumprir os seus compromissos legais de transpor correta e completamente as disposições sobre as CER e as CCE e, em particular, a implementar políticas e medidas de apoio para ajudar as comunidades de energia a tornarem-se mais ativas na inclusividade, tendo como objetivo as populações vulneráveis e com rendimentos baixos e outros grupos sociais que, por uma razão ou outra, têm mais dificuldade em beneficiar da participação numa comunidade de energia. Recomendamos que os Estados-Membro **incorporem a redução da pobreza energética e a inclusividade nas definições nacionais de CER e CCE como um objetivo fundamental das comunidades de energia.**

2. Priorizar a identificação de barreiras que impedem as famílias vulneráveis e de baixos rendimentos de participar nas CER e CCE.

Embora a Diretiva do Mercado Interno de Eletricidade e a Diretiva das Energias Renováveis II (RED II) não contenham detalhes sobre como alcançar concretamente a inovação social através do desenvolvimento das comunidades de energia, os considerandos da RED II afirmam especificamente a importância de avaliar como a participação de consumidores vulneráveis pode ser facilitada. Ao avaliar as barreiras ao desenvolvimento das CER a nível nacional, **recomendamos ao governo português que, como prioridade, identifique e reduza as barreiras que (1) impedem as famílias vulneráveis e de baixos rendimentos de se juntarem ou criarem uma comunidade de energia e (2) impedem que as comunidades de energia se tornem mais acessíveis às famílias e aos arrendatários vulneráveis e de baixos rendimentos.**

No que diz respeito a (1), saudamos as definições e indicadores de pobreza energética incluídos na Estratégia Nacional de Longo Prazo para Combater a Pobreza Energética recentemente publicada. Esta avaliação é um ponto de partida necessário para qualquer estratégia relevante rumo a uma transição energética justa. Com base nisso, recomendamos que densificações e investigações futuras aprofundem a compreensão de elementos específicos que, num contexto de vulnerabilidade, representam barreiras para que as famílias vulneráveis e de baixos rendimentos reivindiquem o seu direito de aderir ou de criar uma comunidade de energia e que atualmente ofuscam os benefícios que a adesão a uma comunidade de energia pode trazer. As comunidades de energia devem tornar-se uma escolha atrativa e acessível para todos. Esta escolha está atualmente condicionada por determinados requisitos, tais como compromissos de tempo, estabilidade financeira, capacidade de assumir certos riscos, etc., que não estão ao alcance de todos.

No que diz respeito a (2), um [inquérito realizado pelo projecto CEES](#) junto de 77 comunidades de energia em 14 países europeus mostra que, para 77% dos inquiridos, a falta de financiamento é a principal barreira para fazer mais para combater a pobreza energética, seguida por falta de recursos humanos (69%) e falta de conhecimento e experiência (48%). 21% identificaram obstáculos legislativos ou regulamentares, identificando os atuais quadros como impeditivos dos seus esforços para abordar a pobreza energética. Em relação à falta de financiamento, o setor público foi identificado como a fonte mais importante para 20 das 50 comunidades que responderam (40%). Vários observaram também que a natureza de curto prazo das subvenções e a elevada concorrência por fundos limitados dificultam o planeamento e a execução de modelos eficazes a longo-prazo. Por sua vez, a falta de financiamento limita a capacidade de envolver os recursos humanos. Apenas 9% (7 de 77) dos



respondentes têm mais de 5 trabalhadores a tempo inteiro que trabalham na pobreza energética, o que significa que a grande maioria tem capacidade limitada. Há necessidade de capacitação, financiamento adequado e modelos de negócios para fortalecer o impacto social das comunidades de energia e integrar as famílias em situação de pobreza energética nas mesmas. Os incentivos às CER que diminuem ou eliminam as condições para a participação das famílias vulneráveis e de baixos rendimentos podem ser uma forma de diminuir as barreiras para que as mesmas se juntem a um projeto de comunidade de energia. Regras de adesão flexíveis podem, por exemplo, refletir diferentes capacidades de investimento.¹⁰ Os fundos públicos poderiam ser mobilizados para este fim.

3. Aproveitar a utilização de fundos públicos da UE para promover a inclusão de agregados familiares vulneráveis nas comunidades de energia

Tal como indicado no [rastreador de financiamento](#) desenvolvido pela REScoop.eu, CEE Bankwatch Network e Climate Action Network, ainda há espaço para melhorias para Portugal aproveitar melhor os principais fundos europeus, como o Fundo de Recuperação e Resiliência e os Fundos de Coesão e Desenvolvimento Regional. Por exemplo, as orientações da Comissão relativas ao capítulo REPowerEU dos Planos de Recuperação e Resiliência destacam especificamente as comunidades de energia como veículos para combater a pobreza energética. Portugal promove, de facto, o autoconsumo coletivo e as comunidades de energia no âmbito do Fundo Ambiental, mencionando que isso também pode contribuir para a mitigação da pobreza energética. Contudo, não aproveitou a oportunidade para incluir ou priorizar componentes sociais específicos nos critérios de seleção. Assim, em linha com o acima mencionado, este reconhecimento não se materializa em ações concretas.

O Fundo Social para o Clima recentemente criado abre mais oportunidades de apoio específico a iniciativas comunitárias e participativas para garantir uma transição justa. Recomendamos que Portugal aproveite esta oportunidade para traduzir as suas ambições em matéria de comunidades de energia e de pobreza energética em medidas e ações concretas. **Recomendamos a criação de uma taxonomia clara que diferencie entre os atores do mercado que promovem a justiça social na energia e aqueles que não o fazem.** O impacto social poderia tornar-se um indicador obrigatório para aceder a apoio financeiro sem juros ou com juros baixos para investir em fontes de energia renováveis.

4. Incorporar medidas de curto-prazo de mitigação da pobreza energética em estratégias de longo prazo para um futuro de justiça social na energia

[Tal como em muitos outros países europeus](#), a resposta do governo português à recente crise energética assumiu principalmente a forma de medidas de apoio financeiro, como o apoio ao pagamento das faturas através de apoio ao rendimento, limites máximos de preços e redução das tarifas de acesso às redes. Embora estes tipos de medidas sejam necessários para absorver os golpes mais duros sobre as famílias vulneráveis em situações de crise, a longo prazo, tais medidas podem exacerbar as desigualdades estruturais, criando efeitos de dependência e aprisionamento e minando estratégias de longo prazo. Por exemplo, [descobriu-se que a Tarifa Social dificulta a implantação de](#)

¹⁰ Guyet, Hanke & Feenstra (2021, março). Comunidades de energia e Pobreza Energética: Rumo a um Novo Contrato Social e Ecológico?



[comunidades de energia, ao prejudicar o caso económico do autoconsumo](#). São gastas quantias avultadas em tais medidas enquanto medidas estruturais, como renovação de casas, intervenções de eficiência energética e comunidades de energia continuam subfinanciadas. **O governo deve envidar mais esforços para incorporar essas medidas de mitigação de curto prazo em estratégias de longo prazo para um futuro de justiça social na energia.** Em linha com a Recomendação da Comissão Europeia sobre o projeto de atualização do PNEC de Portugal, recomendamos a utilização de dados mais sólidos sobre os impactos distributivos das políticas de resposta a crises, da transição climática e energética e dos objetivos, políticas e medidas planeadas para apoiar uma transição justa. Para evitar que as medidas tenham um impacto desproporcionalmente negativo sobre aqueles que já se encontram em posições vulneráveis, as comunidades e os atores sociais devem ser incluídos de forma mais estrutural na conceção de tais políticas.

5. Reconhecer as comunidades de energia como parte da solução e não como o recurso final

Facilitar e estimular a participação dos cidadãos e das comunidades na conceção e implementação de políticas climáticas e energéticas ambiciosas será fundamental para resolver algumas das questões mais prementes que enfrentamos hoje. Embora seja importante reconhecer o papel potencial que as comunidades de energia podem desempenhar no combate à pobreza energética e no reforço da justiça social no setor energético, está fora do seu alcance resolver questões de justiça social mais abrangentes. Precisamos de ações estruturais e ousadas por parte dos decisores no combate às injustiças sociais em todos os Estados-Membros da UE. Os decisores políticos devem criar enquadramentos legais que permitam soluções alternativas para a gestão do sistema energético, em comparação com aquelas que já foram experimentadas, testadas e que não conseguiram concretizar as ambições a que agora nos propomos.

Os progressos feitos por Portugal nos últimos dois anos são importantes, mas o compromisso do país ainda precisa de ser consolidado. Para mobilizar e incentivar os atores locais, é necessário materializar urgentemente novos incentivos e regimes de apoio.



Casos inspiradores

Globalmente, ainda está em falta a transposição do quadro jurídico europeu sobre comunidades de energia e pobreza energética. O fosso entre a política social e a política energética continua a ser grande.

Até agora, apenas a **Grécia** incorporou concretamente a redução da pobreza energética como um objetivo principal das comunidades de energia no seu quadro jurídico, na transposição das Diretivas (Electra Energy, 2019). Em particular, a inclusão de famílias vulneráveis ou de rendimentos baixos no sistema grego de *net metering*, sem exigir a adesão à comunidade de energia, pode ser uma abordagem poderosa para reduzir as barreiras para estes grupos.

A transposição global das disposições CER e CCE para a legislação nacional **italiana** pode ser considerada uma boa prática. Especificamente no que diz respeito à acessibilidade das CER, o Artigo 31,1 d) do Decreto Legislativo 199/2021 estabelece que a participação nas CER está aberta a todos os consumidores, incluindo agregados familiares de baixos rendimentos ou vulneráveis. O artigo 11.º, n.º 7, do decreto legislativo das CCE especifica que as autoridades locais que participam nas CCE devem adotar iniciativas para promover a participação nas comunidades dos clientes vulneráveis, para que estes possam aceder aos benefícios ambientais, económicos e sociais assegurados pela comunidade em si.

Embora muitos dos quadros facilitadores para as CER ainda tenham de ser transpostos, o quadro de incentivos para o autoconsumo coletivo em **Espanha** é bastante favorável e ajudou o desenvolvimento de projectos comunitários para a partilha de energia. A Estratégia Nacional contra a Pobreza Energética 2019 estabelece o autoconsumo coletivo como medida para mitigar situações de vulnerabilidade e pobreza energética. Além disso, a Espanha pretende direcionar uma quantidade considerável de recursos no âmbito do seu Plano de Recuperação, Transformação e Resiliência para a promoção do desenvolvimento das CER. Um dos critérios para o apoio financeiro é a sua contribuição para a luta contra a pobreza energética. A participação dos agregados familiares vulneráveis é priorizada através do envolvimento (principalmente) das administrações municipais em CER específicas.

