

Consulta pública para identificação de
constrangimentos no licenciamento de energias
com recurso a fontes renováveis e medidas de
simplificação a introduzir no respetivo
licenciamento

Contributos da Associação BRP

12 de julho de 2024

Um dos aspetos que mais prejudica a competitividade económica de Portugal é a existência de uma burocracia excessiva no regime jurídico do licenciamento das atividades económicas. A esse nível subsistem no enquadramento jurídico nacional muitas exigências administrativas desproporcionadas e procedimentos muito complexos.

O excesso de burocracia dificulta o acesso à atividade económica, constitui um entrave ao crescimento e à atividade das empresas, cria incerteza para os cidadãos e para as empresas e representa um entrave ao crescimento económico e à competitividade do país. Adicionalmente, importa sublinhar que um sistema que se caracterize por uma burocracia excessiva não responde à necessidade de adoção de medidas de combate à corrupção e não representa um contributo para a efetiva transparência do processo decisório no seio da administração pública.

Assim, a Associação BRP considera positiva a iniciativa de consulta pública da Estrutura de Missão para o Licenciamento de Projetos de Energias Renováveis 2030 (“EMER 2030”), que visa identificar constrangimentos no licenciamento de energias com recurso a fontes renováveis, sobretudo se o processo conduzir à efetiva concretização de medidas de simplificação a introduzir no respetivo licenciamento.

Esta iniciativa é particularmente meritória porque estamos longe de atingir os objetivos definidos na atual versão do Plano Nacional de Energia e Clima 2023 (PNEC 2023), constatando-se que a potência instalada¹, nomeadamente a fotovoltaica, regista menos de 50% dos valores dos objetivos para 2025. Acresce que a responsabilidade pelo cumprimento dos objetivos do PNEC tem sido sempre colocada do lado dos promotores e não do Estado. Urge por isso que se promova um trabalho conjunto, que tem de resolver o grave problema de comunicação entre entidades da Administração Pública e dar resposta célere às pretensões de concretização de investimento dos promotores.

Os contributos da Associação BRP dividem-se entre: (i) medidas transversais de simplificação administrativa, que têm vindo a ser sistematicamente defendidos em todos os processos de simplificação levados a cabo nos últimos anos, e (ii) medidas específicas para simplificação dos processos de licenciamento de energias renováveis.

¹ De acordo com as estatísticas rápidas da DGEG de abril 2024

Medidas transversais de simplificação administrativa

No quadro geral de medidas de simplificação administrativa que importa ter em consideração em todos os processos de licenciamento, há que introduzir as medidas necessárias para garantir:

- **O reforço da implementação das comunicações prévias**, por alargamento do seu âmbito de aplicação a situações a que atualmente está previsto licenciamento prévio.
- **A generalização da realização das conferências procedimentais** como meio de decisão em procedimentos em que intervém mais do que um órgão da administração pública. Neste aspeto, sugerimos que se tenha em consideração o articulado que estava incluído no Projeto de Decreto-Lei colocado em processo de consulta pública para Simplificação de licenças e procedimentos na área industrial, que decorreu de 19/05/2023 a 18/06/2023. Mais concretamente, o capítulo II (artigos 2º a 6º), onde se detalha o modelo das conferências procedimentais deliberativas obrigatórias (quando se aplicam, competências, composição, deliberação, etc.).
- **Que os deferimentos tácitos sejam a regra a aplicar em casos de não pronúncia por parte das entidades licenciadoras nos prazos legais, tornando-os efetivos** e assegurando a melhoria das plataformas já existentes, nomeadamente o site para o pedido de certidão de deferimento tácito.
- **A redução dos prazos administrativos** sempre que possível tornando-os insuscetíveis de mais do que uma prorrogação, de acordo com a alteração que foi introduzida no diploma legal que aprovou o Simplex Ambiental, regra que tem aplicação transversal.
- **Assegurar que os enquadramentos regulatórios com origem em diretivas da UE não vão, sem justificação, para além das próprias exigências nelas contidas.**
- **Que haja mais e melhor segurança jurídica às empresas**, através da identificação da legislação aplicável, não podendo um determinado projeto nesse âmbito ser apreciado ao abrigo de diploma ou norma não previamente identificada, com especial cuidado de fundamentação nas decisões das

entidades públicas (reforço do princípio da legalidade e redução da discricionariedade decisória).

- Tornar a legislação aplicável aos licenciamentos mais clara para o público em geral.

Medidas específicas para simplificação dos processos de licenciamento de energias renováveis

Ao nível das medidas específicas propomos o seguinte:

- A criação da figura de um gestor de projeto na entidade pública responsável, para coordenar todas as fases do licenciamento e ser interlocutor entre todas as partes. Acresce ainda a definição do circuito e dos prazos em que os projetos passam de fase em fase, assim como os técnicos / entidades responsáveis por cada uma, para melhorar a comunicação e gestão dos procedimentos.
- Os processos de licenciamento de produção de energia com recurso a fontes renováveis deveriam ser submetidos numa **plataforma eletrónica única**, gerida pela entidade coordenadora de licenciamento, ou seja, pela DGEG ou outra que venha a ser designada para o efeito, garantindo-se não só a digitalização do processo, como o registo do seu histórico e a informação de detalhe sobre o estado do projeto;
- Quando no processo do licenciamento intervenham entidades distintas, **todas elas deveriam ter acesso à plataforma eletrónica de licenciamento**. Evitaria assim a necessidade de o promotor desencadear processos paralelos em entidades distintas;
- No que diz respeito ao **licenciamento camarário**, verifica-se uma grande variabilidade de requisitos exigidos em função do município onde se localiza o projeto, não sendo assim possível antever e salvaguardar todos os elementos necessários à partida do processo, o que se traduz muitas vezes em pedidos de elementos adicionais e conseqüente atraso do processo de licenciamento. Sugere-se a **definição de requisitos transversais a nível nacional** perfeitamente definidos e realmente ajustados às características dos projetos renováveis a licenciar;

- Deveria ainda existir uma **harmonização de taxas de licenciamento camarárias** para projetos renováveis e critérios claros para apuramento de áreas sujeitas a pagamento das mesmas, já que se verifica a aplicação de diferentes critérios em diferentes municípios. É imperativo a existência de uma uniformização dos valores das taxas a aplicar, dado que atualmente existem grandes discrepâncias, podendo as taxas variar mais de dez vezes entre municípios;
- Seria conveniente **reunir a legislação sobre as instalações fotovoltaicas num único documento**, não só para os utentes como também para as entidades públicas, nomeadamente em relação às UPACs (Unidades de Produção para Autoconsumo). A maior parte das Câmaras Municipais desconhece a legislação mais recente sobre estas instalações e não sabe como a aplicar, porque da leitura dessa legislação parece terem simplificado os procedimentos, mas aparece nas notas ou exceções referências para outra legislação mais difusa. Isso reflete-se numa demora significativa na resposta a Pedido de Informação Prévia (PIP);
- Agilizar a aprovação de instalações fotovoltaicas em edifícios antigos e/ou classificados, que necessitam de parecer da DGPC, quando as instalações ficam apenas em zonas novas ou em terrenos anexos. Nas instalações em terrenos a situação ainda é mais complicada, por terem de se pronunciar diversas entidades (Câmara Municipal, CCDR, APA, etc.)

Propostas relativas ao Decreto-Lei n.º 15/2022

- Este DL deverá definir no seu articulado apenas as regras genéricas, deixando a densificação de regras operacionais para portaria ou despacho da DGEG, de forma a garantir maior flexibilidade na adequação das mesmas. Assim, propõe-se que seja realizada uma simplificação dos art.ºs 55.º, 57.º e 59.º de forma a contemplar apenas as considerações e prazos gerais, remetendo para despacho os aspetos mais específicos do licenciamento.
- O licenciamento de UPAC sujeita a licença de produção e de exploração carece de adequação à realidade do autoconsumo, pelo que se sugere, à semelhança do licenciamento de UPAC sujeita a registo prévio e certificado de exploração ou comunicação prévia, que a densificação das regras seja efetuada

por despacho DGEG, permitindo aperfeiçoar e simplificar procedimentos bem como reduzir os elementos instrutórios requeridos em sede de licenciamento.

- O quadro legal existente, designadamente o Decreto-Lei n.º 15/2022 na sua redação atual, enquadra para Clientes Eletrointensivos a isenção da aplicação de critérios de proximidade entre as UPAC e as instalações de consumo. Para que esta possibilidade seja real, é necessário que exista capacidade da Rede Elétrica de Serviço Público (RESP) para ligação destes projetos de geração, o que na prática não se verifica. Assim, o quadro regulamentar futuro deveria **promover a criação de um regime concorrencial de atribuição prioritária de pontos de ligação à rede (TRC) para clientes eletrointensivos, para projetos de autoconsumo de energia renovável veiculada através da rede;**
- No que concerne às UPAC ligadas diretamente à RESP, dada a sua distinção das UPAC tradicionais (ligadas por rede interna a uma IU), é importante garantir a **criação disposições regulamentares diferenciadas de forma a acautelar as condições de segurança necessárias ao bom funcionamento da RESP,** devendo obedecer às mesmas regras praticadas nos centros electroprodutores até 1MVA habitualmente designadas por Unidades de Pequena Produção (UPP), designadamente no que respeita à exigência de inspeção. Não obstante, defende-se que o licenciamento deste tipo de UPAC deve obedecer às regras de dimensionamento previstas no despacho da DGEG;
- No âmbito do Decreto-Lei n.º 15/2022 na sua redação atual, verifica-se na prática que UPAC estão **limitadas a injeção de excedentes na RESP até 1 MVA.** No caso específico de UPAC de maior dimensão, designadamente aquelas que se encontram associadas a consumidores industriais, deveria ser avaliada a possibilidade de eliminar esta condicionante;
- Prever a possibilidade de, no caso dos pequenos centros electroprodutores com potência instalada até 1 MW, **poderem voltar a estar associados a instalações de consumo,** de forma a aproveitar as ligações às redes já estabelecidas no âmbito do consumo, à semelhança do ocorrido no regime das MP/MN/UPP do DL 153/2014. Isso daria aos produtores a escolha entre manterem-se independentes ou associarem-se a instalações de consumo, incentivando a produção de energia renovável em áreas artificializadas mesmo sem os consumos necessários para cumprir as regras de autoconsumo;

- Ainda sobre os pequenos centros electroprodutores (MP/MN/UPP do DL 153/2014), seria importante **operacionalizar a conversão deste regime para o autoconsumo sem adequação física da central (devido aos custos inerentes) de forma informatizada e célere**, bem como a passagem de regimes remuneratórios garantidos para regimes remuneratórios de mercado (uma vez que as tarifas garantidas são muito baixas e não cobrem os custos de manutenção), evitando assim a desativação deste tipo de centrais;

Outras alterações passíveis de serem concretizáveis por despacho da DGEG:

- A **caução no licenciamento de unidades de produção para autoconsumo é uma medida desproporcionada** que aumenta o valor de investimento inicial, contribuindo para a complexificação, burocratização e morosidade dos processos de licenciamento. Propomos a sua eliminação dada a natureza da atividade de produção para autoconsumo, uma vez que neste tipo de centrais não há interesse em vender a capacidade de receção atribuída dado que esta atividade está intimamente ligada à instalação de consumo e, conseqüentemente, não está em causa a venda de licenças;
- Sugere-se **eliminar a obrigatoriedade de apresentação da comunicação de obras de escassa relevância urbanística**, prevista no n.º 4 do art.º 48.º do DL nº 15/2022. O processo de licenciamento de UPAC sujeitas a mera comunicação prévia ou a registo é simplificado. O n.º de processos neste tipo de licenciamento não se coaduna com a obrigação de verificação desta comunicação. Para este efeito, sugere-se a criação de uma área reservada no Portal do Autoconsumo (PA), de forma a permitir que os municípios possam autonomamente consultar as UPAC existentes na sua área de influência (independentemente do tipo de licenciamento: comunicação prévia, registo ou licença) sem qualquer ação por parte do produtor ou da DGEG. Numa lógica de *One Stop Shop*, nos casos necessários, a consulta ou obtenção de parecer ao município deve ser automatizada via PA.