



Consulta Pública 86:

Regulamento do Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia (PPEC)

Documento de comentários

1. Enquadramento

O Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia (PPEC) é um instrumento promovido pela ERSE que seleciona e apoia financeiramente iniciativas que incentivem promoção da eficiência energética, podendo estas ser de natureza tangível (ex. substituição de equipamentos energeticamente pouco eficientes) e intangível (ex. disponibilização de informação sobre soluções de consumo mais eficientes).

Em setembro 2019, a EDP teve a oportunidade de responder à consulta prévia sobre as regras do PPEC. Em fevereiro 2020, foi colocado em consulta pública o Regulamento do PPEC, com data limite de resposta no dia 1 de abril 2020.

A versão ora em consulta pública apresenta como alteração mais profunda a incorporação de medidas destinadas a clientes de gás natural, promovendo a eficiência energética no setor do gás natural de forma integrada com o setor elétrico.

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

2. Comentários Gerais

Na consulta prévia, a ERSE tinha proposto a integração de **novos vetores energéticos** no PPEC, e, oportunamente, a EDP mostrou o seu acordo com a inclusão de medidas que envolvessem múltiplas fontes de energia, desde que a seleção de medidas a incluir no programa continuasse a privilegiar as medidas mais eficientes, como por exemplo a eletrificação da economia, em consonância com a visão estratégica da UE e com o objetivo de alcançar a neutralidade carbónica em 2050.

Neste âmbito, a EDP considera importante a inclusão do setor do gás natural, uma vez que *“a experiência a adquirir com o funcionamento da próxima edição do PPEC, com eletricidade e gás natural, onde a prática da ERSE e a dos promotores é mais vasta, será determinante para se compreender as alterações necessárias para no futuro se poder, eventualmente, acoplar outros vetores energéticos”*.

A EDP concorda com a eliminação de medidas de **iluminação LED** no segmento residencial, com exceção das dirigidas aos consumidores vulneráveis. Por outro lado, corroboramos o já defendido na consulta prévia: neste momento, o solar fotovoltaico descentralizado já não tem barreiras no que concerne ao seu custo e já beneficia de um enquadramento regulatório favorável, não havendo, portanto, uma necessidade de apoio específico, pelo que se sugeriu a

sua exclusão do PPEC. A introdução do solar fotovoltaico, aporta também dificuldades ao processo de avaliação, dado que a redução do consumo de energia primária, só por si, não elimina consumo de energia final, e a avaliação proposta não parece ter capacidade de captar estas nuances de forma eficiente

A inclusão, no âmbito do PPEC, de medidas que visem a gestão de carregamentos de veículos elétricos é positiva, já que, tal como a EDP referiu na consulta prévia, trata-se de um projeto lateral que não foi incluído na primeira vaga de atratividade de mercado e enfrenta barreiras significativas. Ainda assim, medidas relacionadas com a **mobilidade elétrica** poderiam ser aceites quando visassem a penetração em mercados mais difíceis. Neste contexto, tenha-se a título de exemplo os condomínios e parque industriais, onde a decisão é mais fragmentada e onde muitas das vezes a adaptação das instalações de utilização elétricas não se coaduna com as regras técnicas impostas (e.g., Guia Técnico das Instalações Elétricas para a Alimentação de Veículos Elétricos). Por este motivo, torna-se fundamental promover a literacia energética junto do público, de forma divulgar as regras hoje em vigor e evitar a proliferação de situações que vão contra as normas mais elementares da segurança de pessoas e bens.

No que diz respeito ao **mecanismo de 10% de sobre-reserva**, a EDP não discorda do mesmo, uma vez que a ERSE acautela o risco de um cenário de execução a 100% do orçamento anual, cativando verbas de edições subsequentes do PPEC. Neste contexto, a EDP entende que a ERSE deve acautelar o pagamento das verbas correspondentes à execução de medidas aprovadas, que estejam abrangidas pelo mecanismo de sobre-reserva em qualquer situação, i.e., com ou sem PPEC subsequente. No entanto, esta proposta não resolve totalmente o problema de execução, dado que não se permite que possa existir substituição de medidas, nem o incremento de apoio a outras medidas aprovadas, ou entrada de outras classificadas imediatamente a seguir às eleitas, para suprir as falhas de execução detetadas.

Tal como comentado na consulta pública prévia, e ainda no que se refere à execução orçamental, a EDP apela a que:

- I. Se permita, de forma clara, a desistência do promotor para qualquer candidatura. Se for o promotor a dar esse passo é porque a medida já não reúne condições para ser realizada com sucesso, eliminando o risco de os problemas de implementação só serem detetados numa fase tardia;
- II. Se introduza uma regra similar aos Avisos do Portugal 2020 e se exija que o programa tenha realização financeira num prazo mínimo após aprovação e que tenha x% da sua realização após outro período mínimo, após o qual a medida prescreve.

- III. Se permita a passagem de verbas entre medidas em curso do mesmo promotor, sujeita a aprovação da ERSE.
- IV. Se estabeleça um período de reprogramação, durante o qual as verbas das candidaturas não iniciadas ou com realização muito abaixo do previsto, após a auscultação dos respetivos promotores, sejam distribuídas, respeitando a ordem de mérito do concurso, por outras candidaturas que demonstrem realização e que estejam a decorrer.

A ERSE propôs, nesta consulta pública, a aplicação de **limites à dimensão das medidas para 400 mil euros e 800 mil euros**, respetivamente nas medidas intangíveis e nas tangíveis de todos os setores incluindo promotores que sejam empresas do setor elétrico. A EDP concorda com a maior diferenciação dos limites impostos às medidas tangíveis e intangíveis, atendendo a que as medidas tangíveis têm um custo esperado substancialmente superior às medidas intangíveis e com maior efeito multiplicador. No entanto, a EDP faz notar que desenvolver medidas de menor dimensão aumenta a complexidade do processo e reduz o impacto real das mesmas, tornando-as menos interessantes para promotores e beneficiários.

No que diz respeito ao processo de avaliação e seleção de projetos, importa referir que a ERSE deveria acautelar que os projetos são assignados não só pelo seu mérito, mas também pela capacidade de implementação e execução dos mesmos, no sentido de não prejudicar todo o processo da eficiência energética.

3. Comentários específicos

3.1. Medidas Elegíveis

As medidas consideradas elegíveis encontram-se elencadas no artigo 9.º do Regulamento, a este respeito consideramos que desta lista deveriam constar objetivamente todas as medidas tangíveis consideradas elegíveis nomeadamente, as soluções de armazenamento e de gestão de consumos, bem como a gestão de cargas da mobilidade elétrica.

3.2. Solar Fotovoltaico

No que respeita às iniciativas consideradas elegíveis, além da incorporação de medidas destinadas a clientes de gás natural, a ERSE propõe a inclusão do autoconsumo, assinalando na página 23 do Documento Justificativo que as medidas a eleger “[devem

ser medidas] *que gerem efetivas poupanças, sem desperdício de energia e sem criação de custos acrescidos à rede elétrica*”.

A posição genérica sobre a inclusão do solar fotovoltaico já foi expressa pela EDP, de qualquer modo, assumindo que a decisão da ERSE será no sentido de incluir o mesmo nas medidas elegíveis é necessária alguma reflexão adicional, que deve posteriormente ajudar a complementar as diretrizes a publicar. Começando pelo ponto: “que gerem efetivas poupanças, sem desperdício de energia”, ora, como sabemos, na ótica do consumidor, a colocação de produção PV não gera poupança de energia, apenas gera poupança na fatura. Assim, no que se refere concretamente ao autoconsumo, seria importante esclarecer em que medida se poderá considerar que está a ser cumprido o requisito de elegibilidade “sem desperdício de energia”, no âmbito do Regulamento.

Adicionalmente, há outros aspetos que deveriam ser alvo de clarificação, por exemplo, sendo o autoconsumo elegível no âmbito do PPEC, será admissível a venda de excedentes, de acordo com o estabelecido na regulamentação do autoconsumo? A medida poderá ou não contemplar a venda ou a própria ligação à rede? Por outro lado, importa também esclarecer que se energia primária não é contabilizada para a avaliação de mérito, apenas para a admissibilidade da medida, como é que será efetuada a avaliação das medidas de autoconsumo, quais serão as regras concretas para calcular a poupança gerada, se esta está dependente da contabilização da produção e em que moldes.

3.3. Formulários de candidatura

Relativamente aos formulários, sublinhamos como importante a eliminação da separação entre custos fixos e custos variáveis. É ainda assinalado pela ERSE, que será proposto um *template* para a candidatura, o que a EDP considera ser um passo importante para a sistematização e celeridade do processo, bem como para a redução do custo de execução do mesmo.

3.4. Prazos

Os prazos globais são alterados, no sentido de aumentar o período de avaliação e de início do processo. Deve ser evitado veemente o atraso na implementação das medidas e reduzido ao máximo o tempo de avaliação. Consideramos que, apesar da

complexidade subjacente ao processo, a introdução de formulários e *templates* poderá ser a chave para esta mecanização.

Os tempos propostos significam, na prática, que uma medida estudada em julho, cuja candidatura seja efetuada depois do verão e entregue em final de setembro (situação que deve ser representativa de uma larga maioria dos promotores) só terá início em julho do ano seguinte, um ano depois. Este prazo pode tornar uma boa ideia num mau projeto e em muitas organizações (no qual a EDP se inclui) estes horizontes não se compaginam com a estrutura de orçamento e plano de negócios anual.

3.5. Participação do PPEC

Nesta consulta pública foi proposto alterar o valor mínimo de participação do beneficiário/promotor/parceiro de 20% para 25%, nas medidas tangíveis. A este respeito, é referido no documento justificativo: *“Esta participação (i.e., do promotor, pelos consumidores participantes e/ou pelos parceiros) terá que ser obrigatoriamente em equipamento, podendo incluir os custos de instalação dos mesmos, e aos consumidores beneficiários não pode ser solicitada qualquer outra participação.”*.

Neste sentido, cumpre clarificar quem suportará os custos incorridos com a implementação da medida, nomeadamente os custos indiretos e de estrutura, e os custos de Medição e Verificação. Importa ainda esclarecer se os custos de montagem são apenas os custos diretamente incorridos ou se contemplam também custos indiretos (e.g., valor/hora do promotor).

3.6. O papel da energia primária na avaliação

A energia primária apenas possui um papel indireto na avaliação de mérito, sendo a demonstração da poupança um pré-requisito de admissibilidade. Não tem assim qualquer impacto na avaliação na seriação final das medidas. Num programa com medidas concorrenciais com várias formas de energia final e de energia primária, seria útil incluir a energia primária para a avaliação de mérito. Aliás, não existindo concursos específicos para gás natural e existindo, certamente, propostas que combinam as duas fontes, não se consegue verificar como é que através da ótica de energia final se pode obter uma seriação comparável.

Por outro lado, os critérios de contabilização de energia primária devem seguir as diretrizes da DGEG e as constantes dos diversos regulamentos sobre eficiência energética. Sendo estas medidas passíveis de aproveitamento para as metas no PNEC, é assim imperativo que sejam seguidas as mesmas métricas de cálculo.

3.7. Financiamento das medidas intangíveis pelos promotores

A metodologia de avaliação das medidas intangíveis colocada em consulta não sofreu alterações significativas, tendo-se mantido com cinco critérios de avaliação¹. No entanto, a ERSE inclui uma penalização para os promotores que não implementaram medidas aprovadas em edições anteriores (que será comentada em específico no subtópico 3.3 seguinte), e premeia as medidas cuja comparticipação do promotor ou parceiro seja superior a 5%.

A EDP considera que esta bonificação das medidas que são comparticipadas numa maior percentagem irá exigir um esforço financeiro suplementar aos promotores, que poderá não ser comportável. Recordamos que a complexidade da execução das medidas tem vindo a crescer, nomeadamente graças aos planos de medição e relatórios de progresso, que conduzem a elevados custos não financiados, que são suportados unicamente pelo promotor. Deste modo, a comparticipação de medidas intangíveis recairá, muito provavelmente, sobre o promotor ou parceiro, uma vez que estas medidas se tendem a focalizar em segmentos sem capacidade de cofinanciar medidas enquanto beneficiários. Assim, a EDP defende que as medidas intangíveis não deveriam ter a obrigatoriedade de comparticipação por parte do promotor, fazendo notar uma vez mais os comentários apresentados na Consulta Pública n.º 77 de julho de 2019:

“...nas medidas intangíveis, sendo elas por definição sem tangibilidade financeira e, por isso, sem benefício direto, se os promotores forem chamados a suprir financiamento, a execução das medidas será mais difícil, pela impossibilidade de promotores e consumidores poderem arcar com outros custos:

- *Do lado dos consumidores participantes estão quase sempre instituições ou consumidores sem recursos suficientes, pelo que a existência de encargos desincentivaria a sua participação neste tipo de iniciativas sem benefício imediato associado;*

¹ Qualidade da apresentação da medida; Capacidade para ultrapassar barreiras de mercado e efeito multiplicador; Equidade; Inovação; Capacidade de implementação.

- *Do lado dos promotores, a imposição de um encargo adicional poderá inviabilizar a realização de medidas intangíveis, que não têm qualquer retorno financeiro.”*

3.8. Fator de risco de implementação

A proposta apresentada nesta consulta inclui um novo fator de risco, denominado fator de risco promotor (FRp), que irá penalizar os promotores com medidas aprovadas e não implementadas em edições anteriores do PPEC.

De acordo com a proposta da ERSE, as poupanças consideradas pelo promotor são reduzidas em 10% sempre que este tenha tido medidas aprovadas em edições anteriores que não tenham sido implementadas, mas nas situações em que não exista histórico de atuação, esta redução será de 0%.

No entender da EDP, este fator de risco não deveria ser binário, dado que penaliza promotores com mais experiência face a promotores menos experientes, devendo ser clarificada a regra de aplicação de histórico, nomeadamente se se aplica a um ou mais concursos.

Assim, propõe-se que a penalização a aplicar na redução das poupanças indicadas pelo promotor seja, por exemplo, proporcional à percentagem de medidas aprovadas e não implementadas do total de medidas aprovadas do promotor nos últimos 2 concursos. Não obstante, importa referir que a aplicação deste novo fator não deveria ter caráter retroativo.

3.9. Eliminação do Risco de Escala

A ERSE procedeu a uma reformulação dos critérios métricos de avaliação tendo eliminado o critério “Risco de escala” e distribuído por outras componentes de avaliação o peso desta antiga métrica. O “Risco de escala” valorizava medidas que apresentassem menores custos fixos relativamente aos custos totais. Por um lado, o “Rácio benefício-custo operacional” aumentou 5 pontos, em relação ao seu peso anterior, e paralelamente, o critério “Peso do investimento em equipamento” passa a ser valorizado em mais 10 pontos. A EDP entende que esta alteração é positiva, uma vez que o critério ora proposto valoriza mais os custos variáveis reduzindo a complexidade e ambiguidade dos critérios de avaliação, com um impacto marginal nos resultados.

3.10. Períodos de vida útil dos equipamentos

A proposta apresentada procedeu a uma revisão da lista de equipamentos, tendo retirado alguns já obsoletos e atualizado, em baixa, a vida útil das lâmpadas LED. A EDP concorda com estas alterações específicas já que estas se encontram em linha com os equipamentos disponíveis no mercado.

De referir que o período de vida útil, em si, tem um elevado impacto na avaliação das medidas pois dele depende o número de anos de poupanças. Assim sendo, e pela sua importância, a EDP defende que a ERSE deveria reavaliar o período de vida útil dos equipamentos, previamente ao lançamento de cada edição do PPEC.

Adicionalmente, a EDP propõe que se proceda também à inclusão da vida útil dos sistemas de energia fotovoltaica para autoconsumo (vida útil máxima de 20 anos).

Relativamente aos equipamentos a gás natural para o sector doméstico, a EDP questiona o valor proposto para os esquentadores, dado que, 12 anos aparentam ser poucos anos de vida útil para um equipamento que é extremamente fiável e facilmente reparável.

3.11. Critério de desempate

No que diz respeito aos critérios de seriação das medidas de eficiência no consumo do tipo intangíveis, o n.º 6 do artigo 31º do articulado apresentado refere que, em caso de empate entre duas ou mais medidas, deverá ser valorizada a medida que apresentar o menor custo no âmbito do PPEC. Neste sentido, a EDP entende que esta proposta pode impactar negativamente a própria eficiência da aplicação dos incentivos, já que uma medida com maior orçamento poderá ter uma maior abrangência (público envolvido, área geográfica ou ambos), aumentando a probabilidade de sucesso da medida, quer do ponto de vista da sensibilização ao público como na sua própria participação. Assim, a EDP defende que, pelo contrário, o critério de desempate deveria ter em consideração alguns dos ponderadores dos critérios de seriação da medida, nomeadamente os que apresentam uma melhor capacidade de ultrapassar barreiras de mercado e efeito multiplicador, e melhor capacidade de implementação, maximizando desta forma a probabilidade de sucesso no cumprimento do objetivo do PPEC.

Pelo exposto, propõe-se como critério de desempate entre medidas, o valor agregado dos ponderadores dos critérios B e E enunciados no n.º3 do artigo 31.º da proposta de

articulado, correspondentes à “Capacidade para ultrapassar barreiras de mercado e efeito multiplicador” e “Capacidade de implementação”, respetivamente.

3.12. Relatórios de Progresso

A EDP considera útil a proposta de elaboração de um documento que estabelece o conteúdo mínimo para os Relatórios de Progresso e Final e propomos que este documento contenha, para além dos conteúdos mínimos, *templates* dos referidos relatórios, o que simplificaria a execução e aumentaria a qualidade dos mesmos.

3.13. Plano de Medição e Verificação

Consideramos positiva a criação uma orientação técnica que irá ajudar a uniformizar procedimentos e *outputs* do Plano de Medição e Verificação, mas ressalvamos que esta orientação deverá ter em conta as diferenças fundamentais entre segmentos, nomeadamente entre o segmento residencial e os restantes.