

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Parecer sobre o
Programa Setorial das Zonas de Aceleração da Implantação das
Energias Renováveis (PSZAER)

(Referido à versão em Consulta Pública realizada entre 15 de junho e 17 de julho de 2026)

24 de julho de 2026

Introdução

No âmbito da consulta pública¹ do Programa Setorial das Zonas de Aceleração da Implantação das Energias Renováveis, da responsabilidade da Estrutura de Missão para o Licenciamento de Projetos de Energias Renováveis (EMER 2030), o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) decidiu, tendo em atenção a temática em causa, constituir um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de se pronunciar sobre o mencionado documento.

O GT, constituído pelos Conselheiros Henrique Queiroga, Jaime Braga, João Joanaz de Melo e Nuno Ribeiro da Silva e pela Conselheira Maria Amélia Martins-Loução, foi mandatado para promover uma reflexão sobre o referido Programa e elaborar uma proposta de Parecer, a submeter posteriormente ao plenário.

O presente Parecer foi aprovado por unanimidade, com 25 votos expressos por consulta eletrónica realizada entre 22 e 24 de julho de 2026.

Apreciação geral

Em primeiro lugar, o CNADS constata e elogia os trabalhos preparatórios do Programa Setorial das Zonas de Aceleração da Implantação de Energias Renováveis (PSZAER) como instrumento para definir regras e excluir áreas de implantação inadequadas. Este documento, que resulta de uma iniciativa europeia, constitui uma boa base de trabalho para a problemática em estudo, em termos de diagnóstico das diversas temáticas estudadas e da metodologia adotada, e inclui várias sugestões muito pertinentes.

O CNADS reconhece que o PSZAER não se propõe ser um novo plano energético ou uma revisão do Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC), embora porventura tal revisão fosse necessária. É “apenas” um instrumento com propostas que pretendem desburocratizar, facilitar e acelerar a concretização no terreno da instalação de geradores de eletricidade e infraestruturas associadas. No entanto, o CNADS alerta para o facto de alguns dos pressupostos e soluções adotados serem discutíveis e merecerem algum ajustamento ou, pelo menos, a atribuição de prioridade a soluções que minimizem um conjunto de riscos identificados.

O CNADS mantém a preocupação, já expressa em documentos anteriores, sobre a justificação da ambição quanto à capacidade instalada de energia renovável centralizada. É certo que neste momento o consumo de energia elétrica está em expansão, o que se prevê que continue no futuro próximo (relacionado com a eletrificação da ferrovia, a mobilidade elétrica em geral e a eletrificação de alguns sectores). Por outro lado, constata-se o progresso muito fraco no domínio da eficiência

¹ Publicitada pelo Aviso n.º 14136-B/2026/2, publicado em Diário da República n.º 109, 2.ª Série, de 8 de junho.

energética em todos os sectores — um enorme potencial que, se devidamente explorado, irá moderar as taxas de crescimento. Constata-se igualmente o progresso modesto da geração descentralizada de eletricidade, muito aquém do potencial reconhecido.

Constata, ainda, que a dimensão das áreas identificadas para a "aceleração da implementação de energias renováveis" é largamente superior (uma ordem de grandeza acima) à área necessária para cumprir as metas declaradas. Refira-se que estas metas têm sido consideradas otimistas pelo CNADS e por outras entidades interessadas, pelas razões acima referidas. Como tal, e sem pôr genericamente em causa a metodologia do PSZAER, há margem para algum ajuste no sentido da precaução.

Neste contexto, e partindo desta versão do PSZAER, o CNADS apresenta um conjunto de recomendações em dois domínios: (i) robustecimento da estratégia e prioridades para o sector energético, no sentido de concretizar potencialidades por aproveitar, reduzindo as necessidades e os conflitos associados à nova geração de eletricidade; e (ii) emendas ao PSZAER, no sentido de garantir, no terreno, a salvaguarda de valores essenciais.

Recomendações para o sector energético

Na sequência de posições anteriores, o CNADS recomenda que, sempre que possível, os incentivos assumam a forma de instrumentos fiscais, e não de procedimentos administrativos, mais onerosos para os privados e a administração pública.

Eficiência energética

Conforme consta expressamente em documentos programáticos de referência, como o Pacto Ecológico Europeu e o Plano Nacional Energia e Clima (PNEC), e tem sido repetidamente reiterado pelo CNADS, **a eficiência energética em todos os sectores deverá ser a primeira prioridade das políticas energéticas**. Os motivos são múltiplos e conhecidos: o ganho de eficiência é a forma de disponibilização de energia com melhor relação custo-eficácia-descarbonização-redução de impactes.

Os potenciais de poupança de energia económicos (ou seja, rentáveis com base em critérios objetivos de análise económica) atingem 20 a 30% dos consumos na generalidade dos sectores. Infelizmente, não têm sido concretizados devido a uma combinação de fatores que incluem a falta de informação, a insuficiente preparação técnica das entidades, a dificuldade de obtenção de financiamentos, a ocorrência de contextos de incerteza ou crise, mas acima de tudo a ausência de mecanismos de incentivo em escala (os que existem são muito insuficientes).

O CNADS reitera, portanto, **a recomendação de incremento muito significativo de medidas de incentivo para a eficiência energética em todos os sectores**.

Em relação ao PSZAER, a aposta transversal e em escala na eficiência energética significará uma redução da procura de energia final (mesmo sem entrar em considerações de suficiência ou estilos de vida) e, portanto, criará uma folga no que toca ao ritmo de nova instalação de geração renovável.

Produção descentralizada

Citando a proposta de PSZAER (p. 43-44): "A produção descentralizada é crítica para a resiliência do SEN [Sistema Elétrico Nacional] e aceleração da transição energética. Trata-se de um modelo que, na sua conceção e operacionalização reflete uma ocupação mais eficiente da rede, com menor necessidade de reforços infraestruturais, permitindo tempos de execução mais reduzidos. Distingue-se pelo critério de proximidade ao local de consumo que favorece a redução de perdas, e aproximação entre produção e consumo que importa a eficiência do sistema e, ainda, uma maior aceitação social, resultante da menor intrusão territorial e da integração em contextos locais e infraestruturas existentes."

Ora, hoje não existem incentivos para uma expansão em larga escala da geração descentralizada. Esta deverá ser uma prioridade nacional, que fenómenos recentes como o apagão de abril de 2025 e o comboio de temporais do inverno de 2026 vieram tornar uma necessidade ainda mais evidente. Acresce que a mobilização de meios pelos pequenos produtores, "*prosumers*" (famílias, PME e comunidades energéticas), representará um acréscimo significativo da capacidade de investimento neste domínio.

Reiterando posições anteriores, o CNADS subscreve totalmente esta recomendação da equipa do PSZAER, recomendando que, na promoção de energias renováveis, seja atribuída clara prioridade, e criados incentivos adequados, à produção descentralizada e às comunidades energéticas.

Modernização da rede elétrica

O CNADS acompanha e reforça a proposta do PSZAER num conjunto de recomendações para a transição, modernização e maior resiliência da rede elétrica, designadamente:

- Restruturação e redesenho das tarifas, em função das horas do dia (p.e. consumo nas horas solares);
- Remuneração bonificada da eletricidade entregue à rede pelos auto-produtores;
- O Estado dar o exemplo na boa gestão da energia, desde os edifícios às frotas;
- No sector eólico, dar prioridade ao *repowering* de parques existentes, privilegiando os casos em que exista um bom registo de monitorização dos impactes (ruído, avifauna, quirópteros), que permitirá aumentar capacidade e produção elétrica com reduzidos impactes adicionais;
- Preferencialmente em empreendimentos já existentes, dar prioridade à bombagem hidroelétrica como instrumento de armazenagem e regulação da rede (não dispensando Avaliação de Impacte Ambiental quando apropriado);

- Definir metas temporais, estímulos e penalidades à Rede Elétrica Nacional, na gestão da rede elétrica, na ocupação de reservas "zombie" e especulativas;
- Agilizar a criação de comunidades energéticas.

Recomendações específicas para o PSZAER

Reserva Ecológica Nacional

A proposta de PSZAER contempla, e bem, um conjunto de zonas de exclusão: o Sistema Nacional de Áreas Classificadas (que inclui a Rede Nacional de Áreas Protegidas, RNAP, a Rede Natura 2000, a Rede OSPAR e a Rede das Reservas da Biosfera), as *Important Bird Areas* (IBA), a Reserva Agrícola Nacional (RAN), o Domínio Público Hídrico (DPH) e outros critérios de exclusão com relevância para a conservação da biodiversidade, nomeadamente vários tipos de superfícies agrosilvícolas e de florestas de folhosas; e ainda “fatores relevantes na Reserva Ecológica Nacional como linhas de água, zonas de máxima infiltração, declives superiores a 25%”.

Estranhamente, a Reserva Ecológica Nacional (REN) no seu conjunto não foi considerada como zona automática de exclusão para a implantação de projetos de energias renováveis. Recorde-se que os principais critérios de demarcação da REN têm a ver com a prevenção de riscos, para proteção de pessoas e bens, e essa função estende-se à totalidade da área demarcada como REN, incluindo margens dos cursos de água e a faixa costeira. Igualmente importante, a REN, assim como a RAN e o DPH, fazem parte das Áreas de Continuidade da Rede Fundamental de Conservação da Natureza. Estes três elementos, no seu conjunto, têm a função principal de estabelecer ou salvaguardar “a ligação e o intercâmbio genético de populações de espécies selvagens entre as diferentes áreas nucleares de conservação, contribuindo para uma adequada proteção dos recursos naturais e para a promoção da continuidade espacial, da coerência ecológica das áreas classificadas e da conectividade das componentes da biodiversidade em todo o território” (Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade²).

Não faz sentido abdicar de qualquer parcela desta dupla funcionalidade da REN (prevenção de riscos e conectividade ecológica), e proteger apenas algumas secções; nem faz sentido mencionar apenas algumas funções sem critérios suficientemente claros de demarcação.

A recomendação do CNADS nesta matéria é, portanto, que **a Reserva Ecológica Nacional seja considerada integralmente como uma zona de exclusão para os novos projetos fotovoltaicos e eólicos**, porque de outra forma poderá facilmente ser amputada de parte das suas funções. A REN deve ser preservada como uma verdadeira rede de corredores ecológicos, com a vantagem prática, e a segurança jurídica, de já se encontrar demarcada.

² Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, na sua atual redação.

Poderá eventualmente haver uma cláusula de exceção quando seja demonstrado que são mantidas na íntegra as funções da REN, incluindo a função de corredor ecológico, ou criadas medidas compensatórias em escala e eficácia equivalentes (sendo responsabilidade do proponente demonstrar a sua eficácia).

Avaliação de Impacte Ambiental

O PSZAER prevê a isenção de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) para os projetos fotovoltaicos e eólicos na generalidade das "zonas de aceleração" identificadas no PSZAER.

O CNADS compreende o objetivo e a necessidade de desburocratizar, **mas considera que esta solução é um erro e um exagero de simplificação, que irá causar mais problemas do que os que resolve**. Primeiro, porque projetos desta envergadura (p.e. >100 ha PV) têm necessariamente impactes ambientais significativos, que devem ser estudados caso a caso, conforme necessário, e equacionadas as medidas apropriadas com um processo transparente de consulta. Segundo, porque a AIA não é uma burocracia: é um procedimento de avaliação substantivo dos méritos e das medidas concretas que devem ser aplicados de forma diferenciada em cada projeto, com o devido conhecimento do terreno.

Os projetos de energias renováveis podem apresentar impactes significativos à escala local em diversos domínios bem conhecidos, como o uso do solo agrícola e florestal, a biodiversidade, os recursos hídricos, a alteração da paisagem natural e cultural (nalguns casos com grandes implicações socioeconómicas, como nas atividades de turismo e lazer) e, genericamente, o impacto nas comunidades e nos modelos de desenvolvimento locais. Muitas medidas de mitigação de impactes (p.e. o uso de parques agro-solares) requerem igualmente uma análise local.

Além dos mais conhecidos efeitos paisagísticos (e, no caso das eólicas, ruído e conflitos com avifauna e morcegos), existem também significativos impactes ecológicos, associados à supressão de vegetação, movimentação, compactação e erosão do solo, perda e fragmentação de habitats, alteração de corredores ecológicos, acréscimo de movimento de pessoas. Estes efeitos não se limitam ao local das centrais, estendendo-se também aos acessos. Todos estes efeitos se agravam quando os projetos ocupam áreas contínuas ou próximas a áreas protegidas.

Um domínio emergente merece igualmente atenção: **o impacto microclimático**. A evidência científica disponível indica que as centrais fotovoltaicas de grande escala (> 100 ha) alteram o balanço energético à superfície em regiões semiáridas, como é o caso de grande parte de Portugal Continental. A redução do albedo retém mais calor e a substituição do coberto vegetal diminui a capacidade de arrefecimento, pela redução da evapotranspiração das plantas. Pode-se prever, assim, um aquecimento localizado do ar, em especial à noite. A magnitude e o impacto destes efeitos dependem criticamente das condições locais: por um lado, é sempre significativo o efeito da eliminação da vegetação pré-existente; por outro lado, a textura, a humidade, a matéria orgânica e estrutura do solo, bem como a litologia do subsolo, afetam a absorção de calor.

Todos estes aspetos locais não são menores: estão em causa não apenas recursos naturais de interesse público como o solo, a água e a biodiversidade, mas também o desenvolvimento ou o despovoamento humano do território. Claramente, o detalhe necessário para analisar adequadamente estes fatores, ou para uma consulta pública adequada, não é satisfeito à escala de trabalho do PSZAER (sem diminuir o mérito deste programa). Esta forte dependência do contexto local justifica a exigência de avaliação do impacte ambiental caso a caso.

É um mito (provocado por uma combinação de alguns maus projetos e de algum excesso de zelo pontual dos serviços públicos) que a AIA seja um entrave aos projetos de energias renováveis. Pelo contrário, **a AIA é uma oportunidade para otimizar os projetos e dialogar com as comunidades locais**. Descartar a AIA implicará inevitavelmente o descrédito do processo de decisão, a eclosão recorrente de processos locais de contestação, e múltiplos obstáculos administrativos e judiciais — por outras palavras, um processo de decisão mais litigioso, complicado e demorado que a AIA, derrotando o objetivo original de simplificação.

O CNADS recomenda uma abordagem intermédia: **que o PSZAER facilite o acesso à informação de base necessária à avaliação local e defina orientações sobre o que deve ou não constar nestes estudos de impacte ambiental, constituindo-se como um procedimento coletivo de definição do âmbito**. Informação já constante no PSZAER poderá ser incorporada (ou nalguns casos ignorada) na avaliação dos projetos individuais. A AIA deve assim ser limitada às matérias com impactes locais diferenciados significativos, conforme exemplificado acima.

Esta abordagem permitirá simplificar substancialmente os estudos de impacte ambiental, aliviando a carga de trabalho e o peso administrativo dos processos individuais — mas não descartando a AIA enquanto procedimento necessário de ajustamento de cada projeto ao terreno e a cada caso concreto, e consulta dos interessados. Permite igualmente equacionar usos do território de sensibilidade intermédia, como áreas florestais e agrícolas em geral, que é impossível analisar no PSZAER com detalhe suficiente. A floresta é um armazém de carbono essencial e o solo é um ativo precioso, mesmo que não seja classificado como RAN, pelo que a sua degradação deve ser sempre considerada um impacte significativo.

Finalmente, refira-se a importância da aceitação social dos projetos de energia renovável, que só será possível com uma prática séria de envolvimento das comunidades afetadas e interessadas. Esta é também uma função dos processos de AIA bem conduzidos.

[Aprovado por unanimidade, com 25 votos expressos por consulta eletrónica realizada entre 22 e 24 de julho de 2026]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos