

Contributos sobre o Projeto do PLANO NACIONAL DE GESTÃO DE RESÍDUOS 2030 – De resíduo a recurso -

No âmbito do processo de consulta pública a que foi submetido o Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR 2030), vêm a **ESGRA** - Associação para a Gestão de Resíduos Urbanos e a **AVALER** – Associação de Entidades de Valorização Energética de Resíduos Sólidos Urbanos, apresentar os seus contributos.

I. QUESTÕES PRÉVIAS E RECOMENDAÇÕES

Antes de mais, cumpre referir que se trata de um documento bastante claro e bem estruturado, revelando domínio na apreciação teórica dos seus conteúdos e uma sistematização cuidada na apresentação temática.

Questões prévias

Como primeira questão prévia, cumpre transmitir a nossa reserva sobre a concretização das metas propostas nos períodos fixados, não por falta de comprometimento ou empenho por parte do setor da gestão dos resíduos - tendo em conta ser o principal interessado no seu cumprimento, desde logo, e se mais não fora, pelas pesadas consequências financeiras que o Estado Português entende repercutir, quase exclusivamente, na esfera dos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU) - mas porque os fatores sociais e económicos, variáveis às quais escapa o poder de influência daqueles, não permitem, nos períodos propostos, a sua concretização. Tais fatores resultam do aumento e padrão de consumo que, como se sabe, é causa direta do aumento crescente da produção de resíduos. A esta circunstância intransponível pelos SGRU, acresce também a incorreta separação dos resíduos por parte da população e as próprias características intrínsecas dos produtos colocados no mercado, que se traduzem na dificuldade e, muitas vezes, impossibilidade de valorização que não seja a energética e que não deve, pelo papel estabilizador que desempenha, ser depreciada.

Seria expectável que face ao panorama nacional dos RU, fossem apresentadas medidas disruptivas que promovessem a alteração da estagnação no setor. Havendo necessidade de completar a infraestruturização do país, não se conhecem as perspetivas futuras de disponibilização de financiamento.

Finalmente, atento o ponto de situação quanto ao incumprimento de metas, o contexto atual pandémico cujos efeitos se prolongarão em 2022 e 2023, torna-se inevitável acautelar um plano de contingência e iniciar um processo negocial junto das instâncias europeias de derrogação de

prazos de cumprimento de metas, mediante relatório fundamentado do Estado-Membro, de modo a que as mesmas venham a ser refletidas nos novos Planos 2030.

Recomendações:

O PNGR 2030 não prevê cenários de obstáculos ou situações pontuais que possam vir a afetar negativamente o desempenho no cumprimento das metas. Considera-se o cariz desta análise importante, para melhor preparar todos os intervenientes para constrangimentos futuros.

Outras recomendações:

Necessidade de especificar a classificação e desclassificação de resíduos urbanos perigosos – cuja rede será implementada pelos Municípios, devendo ser emitido um guia técnico para a harmonização da interpretação dos conceitos, obrigações e regras a aplicar de forma uniforme a nível nacional;

Clarificação das responsabilidades dos SGRU e da Responsabilidade Alargada do Produtor (RAP) para os resíduos urbanos (RU);

Nas áreas em que o PNGR e Regime Geral de Gestão de Resíduos (RGGR) necessitem de uma harmonização de aplicabilidade das medidas é fundamental a emissão de guias técnicos que sirvam a todas as entidades de forma transversal;

Necessidade de inclusão dos SGRU como intervenientes fundamentais nas medidas preconizadas, dado que são aqueles que permitem a aplicabilidade direta das medidas junto dos consumidores finais e que garantem grande parte do encaminhamento dos resíduos através da sua recolha seletiva, ex:- OE3.M2. – Investimentos em projetos I&D no setor dos resíduos; OE3.M7. – Promover a fiscalização de uma forma integrada com outras entidades, afim de existir uma partilha de dados.

II. APRECIÇÃO GERAL SOBRE O PLANO

Enquadramento

De acordo com o documento em consulta, a estratégia do PNGR 2030 ao ter como pilar fundamental o reconhecimento dos resíduos como recursos, contribuirá para dar resposta ao elevado nível de ambição colocado nas novas metas europeias (sublinhado nosso), nomeadamente as relativas à deposição de resíduos em aterro, preparação para reutilização e reciclagem de resíduos urbanos (RU), reciclagem de embalagens ou de redução do plástico, sobretudo o descartável, bem como à obrigatoriedade de recolha seletiva de fluxos, como os biorresíduos, os resíduos perigosos produzidos nas habitações ou os têxteis, e ainda à necessidade de combater o desperdício alimentar.

Em termos de enquadramento comunitário, naturalmente, que compreendemos a preocupação e a necessidade de alinhamento com as metas, porém o desafio é muitíssimo exigente tendo em conta a tendência de crescimento da produção de resíduos reconhecida no próprio PNGR onde é expressamente referido não se alcançou a tão urgente e necessária redução pretendida.

De referir que em 2019 foram produzidas em Portugal 5 Mt de resíduos urbanos, o que constitui um dos elementos mais evidentes que o cronograma fixado para as metas dos resíduos urbanos não é exequível.

Situação de referência

Considerando que as tarefas associadas ao planeamento estratégico exigem o conhecimento da situação e das principais tendências de evolução no contexto da gestão das principais tipologias de resíduos, importa referir que o diagnóstico da situação apresentado no PNGR 2030 tem por base os dados de 2018, já desatualizados. Acresce que em muitos indicadores são utilizados os dados referentes a 2019, o que desvirtua a análise. Assim, de modo a permitir uma análise coerente e fiável, torna-se necessário atualizar o descritivo e harmonizar o ano de referência, no PNGR e no PERSU.

Na transição do ano de 2018 para o ano de 2019 verificou-se, segundo dados estatísticos do INE, um aumento da população total de Portugal. Em 2020 (dados do PORDATA), face a 2019, volta-se a verificar um aumento na população, embora menor que o anterior. Este aspeto terá impacto na concretização da meta de redução, per capita, de RU produzido, e que não está contemplado nos Planos.

Sobre a situação de referência, salientamos um aspeto em particular que nos merece preocupação e que se prende com o movimento transfronteiriço de resíduos (MTR), tendo em conta que em 2019, foram recebidos 2,34 milhões de toneladas de resíduos em território nacional, e 1,16 milhões de toneladas enviados de Portugal, o que face ao estado em que se encontra o desempenho nacional não se considera justificado.

Relativamente aos quantitativos recebidos:

- 78,0% corresponderam a “Lista verde”;
- 92,6% corresponderam a resíduos não perigosos;
- 88,6% dos resíduos tiveram como destino operações de valorização.

Verifica-se que falta o gráfico com as tipologias de resíduos recebidos em Portugal que tiveram como destino operações de valorização.

Situação face às metas estabelecidas no PNGR 2020

O documento em análise refere não ter sido possível, nesta fase, avaliar os resultados obtidos no ano final da vigência do PNGR 2020, em virtude de ainda não estarem disponíveis os dados que permitirão proceder a essa avaliação.

Independentemente dos motivos e da admissibilidade da justificação apresentada, a que acresce a necessidade de cumprir prazos e fazer aprovar o PNGR, a verdade é que, no caso dos resíduos urbanos, perante a estagnação de alguns indicadores e o nível de exigência das metas, a análise dos resultados do PNGR 2020 seria uma importante ferramenta de diagnóstico e de identificação das causas de alguns problemas que o setor enfrenta.

Deste modo, não obstante o rigor e seriedade do exercício da elaboração, a verdade é que a sua elaboração deveria ter precisamente em conta a reflexão sobre o balanço da execução do plano anterior para que este pudesse servir para introduzir as correções dos aspetos identificados na avaliação.

Como conclusão da avaliação do ponto de situação das metas, o documento refere que para cumprir as novas metas de acordo com as metodologias de cálculo aplicáveis será necessária uma mudança de paradigma e de comportamento “praticamente instantâneo das entidades envolvidas no ecossistema de gestão de resíduos. “, o que nos parece um pressuposto de difícil concretização face à evolução da produção de resíduos constante do mesmo plano. Face ao se impõe colocar a questão sobre a solução para implementar esta simultaneidade instantânea de mudanças.

Estratégia

Objetivos e metas

O PNGR 2030, enquanto instrumento de planeamento macro da política de gestão de resíduos, identifica três objetivos estratégicos que nos parecem muito adequados. As nossas grandes dúvidas prendem-se com os meios e as condições que venham a estar disponíveis para o efeito, tendo em conta que as medidas previstas parecem ignorar o ponto de partida deste plano, no caso específico dos resíduos urbanos.

As metas estratégicas do plano em si merecem o total reconhecimento da sua importância, porém, o problema mantém-se. A responsabilidade pelo seu cumprimento não depende dos SGRU, mas já as consequências do seu incumprimento incidem pesadamente sobre estes, o que merece censura.

Pelo que, de uma maneira global, embora teoricamente se considere o PNGR um bom documento, para que constitua um instrumento capaz de alcançar os objetivos a que se propõe, para além das medidas identificadas com as alterações abaixo propostas, será necessário conjugar com outras iniciativas fora do universo dos resíduos, tendo em conta que as medidas emblemáticas com vista à concretização dos objetivos de prevenção dependem de todas as áreas de política pública.

III. CONTRIBUTOS ESPECÍFICOS RELATIVOS AO PLANO

Objetivos e metas

Sobre alguns objetivos e medidas temos os seguintes comentários específicos:

- **OE1. Prevenir a produção de resíduos ao nível da quantidade e da perigosidade;**

Assenta em medidas direcionadas para evitar a produção de resíduos em termos de quantidade e perigosidade, promovendo modelos inovadores de produção, de negócio e de consumo sustentáveis, incentivando a conceção, o fabrico e a utilização de produtos que reduzam a presença de substâncias perigosas, que sejam eficientes em termos de recursos e duradouros (reparáveis, reutilizáveis e atualizáveis).

Importa clarificar como se define este objetivo e metas atribuindo a responsabilidade do seu cumprimento ao setor de resíduos, quando o mesmo não tem influência, nem consegue medir em tempo útil o impacto de novos modelos de produção inovadores. O setor não tem impacto na fase de *design*. Ou vai ter? Ou ser-lhe-á permitido não aceitar a receção de resíduos de baixa taxa de reciclabilidade nas instalações, no entanto, isto agrava apenas o resultado do indicador. A regulação sobre a responsabilidade alargada ao produtor determina a sustentabilidade deste indicador.

Reforça-se ainda a necessidade de distribuir quantitativamente a responsabilidade de cada uma das partes intervenientes na cadeia de valor de resíduos em Portugal, ao longo das fases do ciclo de vida dos produtos e resíduos para garantir a eficácia do cumprimento das metas.

- **OE1.M5. Promover a sensibilização para a prevenção da produção de resíduos direcionada a todos os intervenientes da cadeia de valor**

Julgamos que deve ser alargado o âmbito das entidades abrangidas, de modo a se alcançar um impacto decisivo nos valores pretendidos. A sensibilização e prevenção, sendo dois aspetos essenciais do PNGR, carecem de um tratamento distinto e mais abrangente em termos de meios e das entidades envolvidas, nomeadamente o reforço do papel dos Municípios decorrente das suas atribuições e vocação, sendo crucial a disponibilização de financiamento e plataformas de comunicação para este tipo de iniciativas, bem como a criação de sinergias entre as entidades públicas e privadas.

- **OE2. Promover a eficiência na utilização de recursos, contribuindo para uma economia circular;**

Verifica-se que a promoção da eficiência e suficiência na utilização de recursos excluíram completamente o contributo do setor de resíduos para a Estratégia nacional cidades inteligentes. Lembramos que o setor de resíduos, em 2021, foi alvo de consulta no que respeita este tema, tendo sido solicitado pela tutela a emissão de parecer sobre o impacto dos biorresíduos na estratégia nacional para as cidades inteligentes.

A transição digital do setor de resíduos está a acontecer. A modernização dos modelos de gestão (prevenção, recolha e valorização, eliminação) é uma realidade. No entanto, se continuarem a

não medir o impacto, esta atividade aumentará a pegada carbónica e não descarbonizará a economia.

Tabela 2 – Objetivos estratégicos e medidas: Os objetivos não se operacionalizam em medidas concretas orientadas para a concretização dos resultados necessários ao cumprimento.

- **OE2.M2. Assegurar uma rede de recolha seletiva de resíduos otimizada e abrangente que permita o posterior tratamento adequado e a obtenção de materiais de qualidade.**

Para atingir este objetivo foi proposta a atuação nas seguintes áreas:

- *Alargamento dos sistemas de recolha porta-a-porta de resíduos de embalagens e de biorresíduos* – Propõe-se a redefinição desta ação de acordo com o planeamento previsto no RGRR para os biorresíduos. Foca-se apenas a RS PaP, quando nem sempre será o modelo mais viável. Não foi incluída a reciclagem na origem. Em suma, será fundamental que seja garantida a sustentabilidade económica da EG e mantida a participação da população na separação destes resíduos;
- *Introdução de novos modelos de recolha, nomeadamente os sistemas de depósito e reembolso para os resíduos de embalagens.* - Sugere-se que seja reforçada a necessidade de definir modelos de recolha integrados e introduzidos novos modelos de recolha, nomeadamente os sistemas de depósito e reembolso para os resíduos de embalagens e ainda outros sistemas alternativos, como a co-colecção de resíduos seletivamente através da utilização de sacos com leitura ótica para os resíduos orgânicos, têxteis, etc.;
- *Desenvolvimento de sistemas de recolha seletiva e gestão para resíduos têxteis, perigosos, volumosos e óleos alimentares usados, no contexto dos RU.* - Propõe-se a seguinte redação: **“Desenvolvimento de sistemas de recolha seletiva e gestão para resíduos têxteis, perigosos, volumosos e óleos alimentares usados, no contexto dos RU em articulação com a legislação que integrará os fluxos de resíduos em sistemas de responsabilidade alargada do produtor, desde que se maximizem os benefícios ambientais e de melhoria de desempenho do setor dos resíduos.”** Caso contrário, deverá ser aferida e validada a introdução de um sistema de verificação e autenticação da durabilidade dos bens têxteis, nomeadamente do vestuário, e da introdução de um sistema de regulamentação sobre os mesmos, no sentido de promover a sua durabilidade, podendo, no caso de esta se verificar, haver a necessidade de alguns fluxos de resíduos serem excluídos da responsabilidade alargada ao produtor.

Reforça-se a necessidade das propostas de atuação estarem articuladas com os desígnios do RGGR e UNILEX.

Ainda no âmbito da aplicação desta medida importa clarificar as estratégias e políticas que assegurem o escoamento material por parte da indústria recicladora.

Na página 54 sugere-se a introdução no quadro do documento o texto que assinalamos a azul e eliminado o texto a vermelho rasurado:

Grau de abrangência dos sistemas de recolha ~~porta-a-porta~~ seletiva de embalagens e de biorresíduos

•**OE3. Reduzir os impactes ambientais negativos, através de uma gestão de resíduos integrada e sustentável.**

O OE3.M3. integra ações da estratégia nacional cidades inteligentes e como tal, as medidas deveriam estar alicerçadas no OE2. Por outro lado, a referida estratégia deveria estar referenciada.

No que respeita os impactes ambientais, não é fácil medir em tempo útil as emissões de CO2 evitadas, p.e. redução do consumo de papel nos processos administrativos, sendo mais viável o cálculo dos km evitados ou das emissões evitadas resultantes da renovação e otimização de frotas de recolha, da implementação de planos para redução de energia nas instalações de tratamento de resíduos. Sugere-se uma reformulação desta medida. Deverão ser definidas medidas mais concretas, onde o setor de resíduos tem influência direta no controlo dos impactes ambientais. A otimização dos sistemas de informação e da articulação entre entidades permitirá obter melhores resultados em termos de reporte de dados.

Verifica-se que em termos de reporte há uma falta de cruzamento de dados e uniformização de metodologias de medição de indicadores que são comuns à APA e à ERSAR, que deverá estar presente neste eixo, bem como a harmonização e comunicação entre plataformas de reporte, o que não está a acontecer. Verifica-se ainda que a fiabilidade dos mesmos dados sujeitos a reporte entre estas duas entidades não é aferida e medida da mesma forma.

O mesmo acontece no reporte da qualidade dos recursos hídricos a que os SGRU estão obrigados quando nas suas instalações têm água proveniente de captações, ou seja, a plataforma de licenciamento - Siliamb - não estabelece comunicação automática com o Portal da TRH, os dados têm sempre que ser replicados.

• **OE3.M1. Promover a autossuficiência, a competitividade e a sustentabilidade do sector dos resíduos.**

A concretização desta medida depende da criação de meios, infraestruturas alternativas à deposição direta para aterro: muitos sistemas ainda não têm infraestruturas de tratamento para além unidades de triagem e aterro e quase 2Mt são enviadas diretamente para aterro. A partilha de infraestruturas não é uma solução que possa ser aplicada em todas as regiões tendo em conta as disponibilidades existentes, preenchida na maioria das situações.

O envio de rejeitados para aterro também terá de ser solucionado a curto prazo. Mesmo com o aumento exponencial das recolhas seletivas multimaterial e da recolha seletiva de biorresíduos, existirá sempre uma fração significativa de resíduos que não terá possibilidade de ser reciclada pelo que a valorização energética para rejeitados e refugos dos processos de tratamento terá de ser francamente aumentada. Deve ser definido um limiar mínimo de segurança para Portugal, em que a capacidade de valorização energética própria de resíduos deverá dar resposta às necessidades resultantes da implementação de todas as medidas e cumprimento de metas (design ecológico, mercado de embalagens, economia circular, etc.). A que acresce a necessidade de dar resposta a situações inesperadas como a atual pandemia, para além das decorrentes de paragens de manutenção e avarias das atuais instalações.

Trata-se de uma questão de segurança do sistema de tratamento de resíduos do país, não só de cumprimento de metas. Importa também salientar que os países com menos de 10% de envio de resíduos para aterro têm associada uma capacidade de valorização energética superior a 30% (Portugal tem apenas 19%).

Ora, e apenas como exemplo, Portugal tem 2 incineradoras, a Suécia que tem cerca de 10 milhões de habitantes tem 19 (dezanove), a Holanda que tem cerca de 17 milhões de habitantes tem 11 (onze) incineradoras, a Suíça que tem cerca de 8,5 milhões de habitantes tem 31 (trinta e uma) incineradoras, a Bélgica com cerca de 11,5 milhões de habitantes tem 18 (dezoito) incineradoras. E, se por questões de facilidade de localização e de licenciamento, este aumento poderá passar de imediato pelo aumento da capacidade instalada nas duas incineradoras existentes – Lipor e Valorsul – devendo igualmente ser equacionadas soluções descentralizadas dos grandes centros urbanos.

Relativamente a esta medida, é determinante assegurar o processo remuneratório da produção de eletricidade a partir de RU. Para além de serem receitas indispensáveis para o equilíbrio financeiro da maioria dos SGRU, o que se traduz na redução da tarifa praticada aos municípios, o custo da eletricidade produzida por resíduos é pouco significativo no contexto da Produção em Regime Especial de eletricidade, bem como os valores praticados quando comparados com outras energias renováveis relativamente ao preço de mercado. Contudo, o contributo ambiental é significativo, contribuindo não só para a política de energias renováveis mas também para a descarbonização da economia. Tem também outra vantagem para o SEN relativamente a outras energias renováveis dada a elevada previsibilidade e estabilidade na produção de energia, pelo que a produção em regime especial de energia a partir de resíduos deverá manter incentivos, mesmo que estes passem a estar indexados ao desempenho do sistema no que respeita às metas de retoma de recicláveis de embalagens e às metas de preparação para reutilização e reciclagem.

Em suma, sendo esta medida fundamental, fundamental é também assegurar o investimento nas instalações de valorização energética (de não recicláveis), tendo em conta por um lado, a quantidade de fração residual nacional e que mesmo diminuindo, subsistirá sempre, e por outro, a exigentíssima meta de 10% da deposição em aterro, à

qual será necessário dar resposta, mas não já com as atuais instalações, dada a sua longevidade.

OE3.M5. Melhorar a comunicação em matéria de resíduos e de limpeza urbana, por forma a efetivar a disponibilização de dados aos cidadãos e às empresas, no sentido da promoção do conhecimento e da transparência.

Não se percebe qual foi a base de conhecimento para a construção das medidas deste eixo. Nesta fase, deveria existir uma base de conhecimento sobre a situação de referência dos principais comportamentos e necessidades sob o ponto de vista de comunicação em função dos diferentes fluxos de resíduos e necessidades inerentes aos mesmos.

Questiona-se ainda, porque não está prevista a seguinte medida: aferir as necessidades de comunicação resultantes da modernização prevista nos novos modelos de recolha.

Resumindo, é importante que este objetivo estratégico se robusteça com a situação de referência nacional, e com medidas concretas.

- **OE3.M6. Avaliar as melhores opções de gestão para as frações com potencial de valorização, incluindo a valorização energética, e seu contributo para a economia circular.**

Sobre o indicador de realização: “Elaboração e disponibilização de estudo sobre as frações com maior potencial de valorização”, temos a referir que para os resíduos não recicláveis, parece-nos que já existe conhecimento e tecnologia que devem ser aproveitados e concretizados. Naturalmente que a inovação é fundamental e é um processo bastante evolutivo e dinâmico, mas de estudo em estudo à espera da última e mais recente tecnologia, intrinsecamente experimental, o tempo passa e a fração por valorizar é pura e simplesmente depositada em aterro, como tem sido a tendência grave e crescente nos últimos 5 anos, sem valorização e em detrimento do princípio da hierarquia de resíduos. A que acresce o controlo de emissões com efeitos de gases de estufa, o que não se verifica na solução de eliminação de deposição em aterro.

Tendo em conta os quantitativos depositados em aterro no ano de referência que serviu de base a este plano, esta medida deveria ainda abranger uma análise à caracterização dos resíduos tratados no âmbito das plataformas de receção de resíduos indiferenciados dos SGRU ou outros operadores (p.e.CIRVERs), fator determinante para otimizar o contributo para a % de circularidade dos refugos e rejeitados desperdiçados atualmente em aterros, e definir uma estratégia de gestão inclusiva dos mesmos.

De resto, já existe um estudo promovido pela Associação Smart Waste Portugal sobre a fração resto que nos parece responder totalmente a esta avaliação.

- **OE3.M7- Potenciar a interação entre as entidades envolvidas na gestão de resíduos, designadamente entidades de supervisão e regulação, licenciadoras e fiscalizadoras/ inspetivas, atuando de forma integrada no sentido da proteção do ambiente**

Sugere-se o alargamento das entidades intervenientes (pág. 60):

- Direção-Geral da Autoridade Marítima

- Municípios

- SGRU

A DGAM, porque é a Autoridade Marítima Nacional para os espaços sobre a sua jurisdição, nomeadamente do domínio público marítimo.

Os Municípios porque têm o ónus da fiscalização dos regulamentos municipais de gestão de resíduos urbanos e da limpeza pública; do licenciamento de atividades sujeito a identificação; caracterização prévia e obrigatoriedade de encaminhamento dos resíduos de cada entidade; na fiscalização do cumprimento da legislação vigente tanto a nível de regulamentos municipais, como no âmbito alargado da gestão dos resíduos em cada território.

Os SGRU são intervenientes fundamentais, dado que são aqueles que permitem a aplicabilidade direta das medidas junto dos consumidores finais e que garantem grande parte do encaminhamento dos resíduos através da sua recolha seletiva.

Indicadores de realização

Tendo em conta que as metas apresentadas são ambiciosas face à atual situação de referência, e que se pressupõe um esforço necessário ao nível de mudança de comportamentos, de padrões de produção e consumo, bem como da gestão de resíduos, importa reforçar os seguintes aspetos:

- Há indicadores de realização onde o setor de gestão de RU poderá não ter grande influência pelo que se alerta para este aspeto. Urge ainda criar indicadores mais concretos em matéria de circularidade, por exemplo, desagregando as metas em função da tipologia de resíduos. Os indicadores e metas no domínio da prevenção deverão ser mais concretos, de forma a perceber o esforço e o impacto alcançável das entidades Intervenientes.
- É necessário promover a sensibilização para a prevenção da produção de resíduos, mas a mesma deverá estar direcionada a todos os intervenientes da cadeia de valor. Há uma falta de articulação entre as estratégias em curso para o setor primário e secundário, onde os SGRU têm impacto direto numa atuação a nível micro e meso, que deverão ser incluídos na estratégia de proximidade.
- É redutor o papel atribuído aos SGRU nas medidas previstas. As entidades devem ser mais envolvidas enquanto parceiros estratégicos para além do OE1.M5.
- Devem ser definidos indicadores e diretrizes para os diferentes setores de atividade. Na prevenção, sem dúvida que a reparação e a reutilização se assumem como essenciais para o sucesso deste OE. Nesse sentido reforçamos o seguinte:

1. Definição clara de metas de reutilização, particularmente para fluxos específicos (p.e., móveis, têxteis) através de uma abordagem baseada em percentagem de fluxos de entrada;
 2. Melhor acesso dos centros e redes de reutilização aos resíduos geridos pelos municípios (ecocentros) e SGRU;
 3. Financiamento para adaptação das infraestruturas de gestão de resíduos (Ecocentros e SGRU), para a reutilização e reparação. Esta política pode ser estendida a sistema de Recolha Seletiva perspetivando a reutilização e reparação;
 4. Normalizar e definir mecanismos de monitorização e acompanhamento para as organizações do setor de economia social que promovem ou atuam como centros de reutilização e reparação;
 5. Promoção do valor social das atividades de reutilização realizadas pelas empresas sociais por meio de cláusulas sociais nos concursos públicos, por parte das entidades públicas;
 6. Redução do IVA para atividades de reutilização. A Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, permite que os serviços intensivos em mão-de-obra estejam sujeitos a um IVA mais baixo, que deve ser aplicável aos serviços de reutilização e reparação.
- Os SGRU poderão ter um contributo superior ao que lhe é atribuído na criação de indicadores de circularidade - p.e. nas simbioses industriais, através da transferência, valorização de subprodutos, desperdícios, biorresíduos entre outros fluxos de materiais.
 - Por outro lado, na Tabela 5 – Tendências de evolução definidas para as ações do OE2 – “Promover a eficiência e suficiência na utilização de recursos, contribuindo para uma economia circular.”, verifica-se que os indicadores de realização e as medidas propostas não medem o impacto na circularidade

Monitorização e avaliação do Plano

O PNGR 2030 enquanto instrumento de planeamento macro da política nacional de resíduos, estabelece os princípios estratégicos orientadores dos instrumentos específicos em matéria de prevenção e gestão de resíduos que serão concretizados através do PERSU 2030 e o PERNU 2030, preconizando-se uma articulação transversal, nomeadamente ao nível do processo de acompanhamento e da monitorização dos indicadores de desempenho.

Acontece que se pretende proceder à avaliação da concretização do Plano já em 2023 e em 2027, anos para os quais se definiram metas intercalares, avaliando-se não só os indicadores relativos às metas estratégicas definidas, mas igualmente os indicadores de realização das medidas estabelecidas para cada objetivo estratégico.

Sem prejuízo da importância de um modelo de acompanhamento e monitorização de maior proximidade e frequência, de modo a permitir os ajustamentos que se revelem adequados, não nos parece que tenha qualquer mais valia em estabelecer metas intercalares e muito menos a

avaliação da meta de 2023, lembrando que estamos em 2022, o que parece não estar a ser assimilado.

Governança

Sugere-se uma maior responsabilização da intervenção da comissão.

Cronograma

O cronograma carece de atualização que deve ser necessariamente repercutida em toda a calendarização prevista.

Ademais, a monitorização do Plano deve estar em estreita articulação com as obrigações constantes do artigo 19.º do RGGR.

ANEXOS

ANEXO I

Princípios orientadores da gestão de resíduos

Não vemos contemplados todos os princípios que devem nortear a atividade de gestão de resíduos conforme decorre da legislação a que o presente plano se encontra vinculado.

Com efeito, encontra-se a referência ao princípio da proximidade, mas não o princípio da autossuficiência, sendo que ambos constam da mesma disposição do RGGR, nos termos do disposto no seu artigo 5º.

ANEXO II

Modelos de gestão de resíduos

De acordo com o documento, o RGGR prevê dois modelos de gestão do resíduo, a responsabilidade do produtor dos resíduos e a responsabilidade alargada do produtor.

A nosso ver, o RGGR não prevê dois modelos de gestão, antes define a quem está atribuída a responsabilidade pela gestão dos resíduos, remetendo-se a definição do modelo de gestão para legislação específica conforme resulta implícito do disposto no seu artigo 9º.

Sacos de Plástico Leves

No quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental, a Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro introduziu, desde 2014, o regime de tributação dos sacos de plástico leves (SPL), com o objetivo de promover e motivar para um comportamento mais sustentável dos consumidores, dos produtores e dos comerciantes.

Sucedeu que o que se veio a verificar com a Reforma da Fiscalidade Verde aplicada aos sacos de caixa em plástico, foi a alteração da categoria dos sacos de plástico recolhidos seletivamente. Assim, ao invés de reduzir a quantidade de sacos deste material, o que se verificou foi uma transferência de categoria, tendo-se traduzido no aumento da aquisição de “sacos do lixo” (os

sacos adquiridos para o acondicionamento de resíduos) na categoria do Filme Plástico entregue para retoma.

Apesar de se tratar de sacos de filme de polietileno, os mesmos não são considerados embalagens, uma vez que são colocados no mercado como produto, e por conseguinte, não estão sujeitos a pagamento do Ecovalor.

Esta situação não sendo nova, tem vindo a tornar-se naturalmente mais frequente e com maior peso no sistema, e uma vez que é aqui referida reitera-se a necessidade de ser objeto de tratamento.

ANEXO III

Principais documentos de natureza estratégica

O Plano excluiu a estratégia nacional para as cidades inteligentes.

ANEXO IV

Caraterização da situação de referência

A informação apresentada neste Anexo diz respeito ao Continente e Regiões Autónomas.

Produção e gestão de resíduos

Se o plano tem como grande desígnio transformar resíduos em recursos, quer no capítulo da produtividade de recursos quer na produção e gestão de resíduos, deveria estar presente uma caracterização da situação atual por setor de atividade da economia portuguesa.

Para se entender de que forma a economia circular pode impactar as diferentes atividades e negócios em Portugal é necessário compreender de que forma o país desenvolve as suas atividades comerciais, de modo a conhecer o metabolismo de cada mercado, também em matéria de gestão de recursos, resíduos.

Será da maior relevância, para que tal aconteça, a dinamização e envolvimento dos diferentes *stakeholders* em cada setor, que permita definir novos relacionamentos, implementar novas práticas e apoiar as organizações que se encontram em patamares de desenvolvimento embrionários. Não se pretende, pois, que uma ou outra organização adote e implemente os princípios e práticas da economia circular, mas sim, de forma estruturada e sustentada, o desenvolvimento do setor que regulamente, monitorize e potencie o desenvolvimento de todas as organizações.

ANEXO VI

Definição das metas estratégicas

Reitera-se que a calendarização tem que ser revista e atualizada, tendo em conta que nos encontramos em 2022, a que acresce a que no melhor dos cenários em que o PNGR será aprovado e publicado no primeiro semestre de 2022, não será expectável porque não é possível ter resultados já em 2023, mesmo abdicando de tecer considerações sobre o estado da arte.

No que respeita à produção de resíduos urbanos, também as projeções que assumem três patamares diferentes para os períodos 2020-2022; 2023-2025 e 2026-2030, associados a taxas de esforço de redução crescentes, decorrentes da obrigatoriedade do cumprimento de metas, têm de ser revistas e corrigidas, presumindo-se que as mesmas devem ser influenciadas pelas medidas previstas nos planos em análise.

Para alcançar as metas, entre outras medidas, pretende-se dissociar o crescimento económico da produção de resíduos, indicador medido pelo quociente entre a produção de resíduos e o rendimento nacional (PIB). A questão é que esta matéria não depende desta área de governação, pelo que não será por esta via que se atingirão os resultados pretendidos, mas por um esforço muito exigente e concertado de todas as áreas de governação.

O grau de dificuldade não está na cenarização dos patamares, mas na sua adesão à realidade que neste aspeto não se vislumbra qual a base de sustentação para o pressuposto de que se vão atingir os valores e patamares referenciados.

ANEXO VII

Contributo das metas do PNGR2030 para as metas do RNC2050 e do PNEC2030

Quanto à articulação com os instrumentos da neutralidade carbónica, a visão do PNGR2030 assenta numa mudança de paradigma, apostando numa economia que se sustenta em recursos renováveis, que utiliza os recursos de forma eficiente e que assenta em modelos de economia circular, apostando em investigação em novas tecnologias, em novos modelos de negócio e na promoção da alteração de comportamentos, com vista à sustentabilidade e à neutralidade carbónica.

O PNGR refere que os objetivos estratégicos, bem como as diferentes medidas neles preconizadas, estão em consonância com os vetores de descarbonização e linhas de atuação estabelecidos no RNC2050, identificados neste plano, entre os quais: “Prevenir a produção de resíduos, aumentar as taxas de reciclagem e reduzir muito significativamente a deposição de resíduos em aterro;”. Ora, face à realidade nacional de uma deposição em aterro na ordem dos 60 p.p. para 10% em 2035, a redução é drástica, e não será viável sem o recurso à valorização energética. Acontece que as atuais instalações por um lado, já têm um tempo de vida limitado, e por outro, face à realidade do país e os objetivos que se pretendem atingir exigem uma reflexão séria e pragmática, sob pena de não só não se alcançarem metas como o grau de incumprimento será significativo.

Também ao nível da descarbonização do setor com o que o PNGR2030 está alinhado com os principais *drivers* de descarbonização do sector dos resíduos previstos no RNC2050, a valorização energética tem um papel que não deve ser ignorado.

Com efeito, a valorização energética a partir de incineração dedicada de resíduos assume particular relevância pela sua capacidade e fiabilidade, sendo que como solução para o tratamento e valorização de resíduos, que constitui a sua finalidade principal, constitui a solução tecnológica conhecida mais sólida e eficaz, capaz de assegurar um papel relevante no processo de transição energética que resulta da sua natureza não intermitente, ao contrário de outras

fontes renováveis intermitentes, como a solar e a eólica. Esta característica da produção de energia a partir de resíduos não deve ser desvalorizada, antes pelo contrário.

Assim, num cenário de transição do modelo energético, com vista a combater a dependência dos combustíveis de origem fóssil, pode e deve ter um papel determinante, quer na substituição de outros fornecimentos cessantes e finitos, como é o caso do carvão, quer de garante da segurança do abastecimento de eletricidade, a que acresce a atual situação de seca grave, na medida em que se constitui como uma fonte de potência garantida para o sistema elétrico nacional.

A ESGRA e a AVALER estão, naturalmente, ao dispor de V. Exas. para colaborar neste processo e em particular no atual contexto nos termos que entenderem por convenientes, na defesa do interesse dos seus Associados e Empresas e do País.

Lisboa, 11 de fevereiro de 2022.

As Signatárias,

A ESGRA – Associação para a Gestão de Resíduos Urbanos, é uma associação privada sem fins lucrativos, fundada em 2009, que tem como missão a promoção dos interesses dos seus associados no âmbito da gestão e tratamento de resíduos, bem como o seu desenvolvimento estratégico e no domínio da investigação de recursos que preservem e potenciem o país como território de desenvolvimento socioeconómico e ambiental.

A ESGRA representa atualmente 16 entidades, 14 das quais Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU), no Continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira – uma área de 41 312 Km² (44% do Total Nacional) e uma população de 4 169 Milhões de habitantes (40%), correspondente a 1 980 023 toneladas de resíduos por ano (42%), produzidos nos Municípios que constituem a área de intervenção dos seus Associados.

A ESGRA é associada da Municipal Waste Europe (MWE).

A AVALER - Associação de Entidades de Valorização Energética de Resíduos Sólidos Urbanos - é uma Associação sem fins lucrativos, de âmbito nacional, que tem por missão a promoção da sustentabilidade na gestão de resíduos urbanos e o apoio às suas Associadas na prossecução desse objetivo.

A AVALER tem como associadas as empresas que em Portugal possuem sistemas integrados de gestão de resíduos urbanos, incluindo valorização energética: a Valorsul - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos das Regiões de Lisboa e do Oeste, S.A., responsável pelo tratamento e valorização dos resíduos urbanos produzidos em 19 Municípios da Grande Lisboa e da Região Oeste; a LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, responsável pela gestão, valorização e tratamento dos Resíduos Urbanos produzidos em oito municípios do Grande Porto, a ARM - Águas e Resíduos da Madeira, S.A., responsável pela



gestão de resíduos da Região Autónoma da Madeira e a TERAMB – Empresa Municipal de Gestão e Valorização Ambiental da Ilha Terceira, EM, que gere os resíduos urbanos da Ilha Terceira, na Região Autónoma dos Açores. No seu conjunto estas 4 entidades geram mais de 3 milhões de toneladas de resíduos, representando cerca de dois terços dos resíduos urbanos do país.

A AVALER é associada da CEWEP (Confederation of European Waste-to-Energy Plants).