

Contributos para o desenvolvimento do PNGR 2030 | PERSU 2030 | PERNU 2030

I – COMENTÁRIOS GERAIS

1 - O planeamento das regras de prevenção e gestão de resíduos deve atender, por um lado, ao cumprimento das metas definidas no Pacote de Diretivas relativas a Resíduos, aos princípios da Economia Circular e as metas de descarbonização da economia, tendo em conta a estratégia global do Pacto Ecológico da UE, e, por outro lado, ao quadro atual da situação nacional em matéria de resíduos. Isso implica sobretudo uma avaliação objetiva de onde nos situamos em termos das metas a considerar e/ou das metas definidas nos Planos ainda em vigor. É necessário assegurar a qualidade dos dados que servirão de base à revisão dos planos agora em curso.

2- A maioria das medidas preconizadas até ao momento, e previstas implementar pela nova Diretiva Quadro dos Resíduos (DQR), depende da melhoria da eficiência na recolha seletiva, por forma a assegurar a qualidade dos materiais reciclados de acordo com os critérios da procura e dos destinos possíveis de incorporação. Nesse sentido, é fundamental implementar medidas que conduzam à transição do atual modelo dos ecopontos, cujo nível de eficácia se demonstrou ser insuficiente, para um modelo de recolha porta-a-porta ou outros modelos que se provem mais eficazes.

3- Outro aspeto fundamental, é assegurar a coordenação entre a existência de mercado para materiais reciclados e a qualidade necessária para esses destinos. Este é o fator essencial para uma economia circular e sustentável, sem inviabilizar economicamente os sistemas.

4- Nesse mesmo sentido, deverá ser promovida a inovação em termos de novas aplicações para matérias-primas recicladas, para não se correr o risco de pôr em causa a sustentabilidade dos processos de acondicionamento, reutilização e reciclagem, pelo facto da oferta poder vir a ser muito superior à procura.

5- O mesmo princípio se aplica relativamente aos critérios de desclassificação de resíduos, que deverão ser definidos de forma a estimular novas aplicações em vez de, como acontece atualmente, limitar a sua possibilidade aos destinos já existentes, bem como agilizar o processo de desclassificação e reduzir os respetivos custos.

6- É essencial salvaguardar que eventuais medidas a prever no PNGR 2030 e no PERSU 2030, e na legislação nacional, acautelem, nomeadamente, a harmonização entre Estados-Membros para garantir que não há distorções ao nível dos mercados, e sejam consideradas e avaliadas as diferenças existentes e, conseqüentemente, as velocidades possíveis em cada Estado membro.

7- Manter sempre presente que o primeiro nível da hierarquia de resíduos é a prevenção e que uma abordagem através da auto-vinculação dos setores de atividade, mediante a celebração de Acordos voluntários (circulares) deverá ser um instrumento a privilegiar, em detrimento de

imposições legislativas de eficácia sofrível e potenciadoras de distorções concorrenciais para as empresas que operam no mercado europeu, já que não existe harmonização ao nível da EU.

8- A prevenção faz-se através do enquadramento legal, sem dúvida, mas igualmente através da promoção do *ecodesign*, da consciencialização do consumidor nas decisões de consumo e nas atitudes no tratamento dos resíduos. Sobre este último ponto, aguardamos a proposta do plano de comunicação nacional, previsto no PERSU 2020+, que “(...) irá servir de base para o delineamento das ações de comunicação e sensibilização a serem desenvolvidas (...)”, as orientações em termos de medidas e ações capazes de induzir no cidadão comportamentos e escolhas mais sustentáveis.

II - RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS

1. RESÍDUOS INDUSTRIAIS

a) Desenvolver e estruturar o plano estratégico de resíduos não urbanos à luz das disposições previstas na Diretiva Quadro dos Resíduos revista (2018), tendo em conta as alterações e novas definições como a de “Enchimento” (alíneas f) e g) do nº.3 do artigo 1º) que pretendem clarificar o que é valorização material. De acordo com a Diretiva, revista no âmbito, e alinhada com os objetivos do Pacote de Economia Circular, “Enchimento” é uma operação de valorização material, e deve ser tratada como tal, à semelhança do que ocorre em outros Estados-Membros.

b) Acresce que, se esse material satisfizer todos os requisitos em matéria ambiental e de proteção da saúde para essa utilização específica e não acarretar impactos globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana, então esse material deverá ser considerado um subproduto e não um resíduo - um material resultante de um processo de produção cujo principal objetivo não seja a produção desse item, que pode ser utilizado diretamente, sem qualquer outro processamento que não seja o da prática industrial normal (artigo 5º da Diretiva Quadro dos resíduos).

Neste âmbito recordamos o considerando (16) da DQR que diz “A fim de promover a utilização sustentável dos recursos e a simbiose industrial, os Estados-Membros deverão tomar medidas adequadas para facilitar a classificação como subprodutos das substâncias ou objetos resultantes de um processo de produção cujo objetivo principal não seja a produção dessas substâncias ou objetos, se forem respeitadas as condições harmonizadas estabelecidas a nível da União.

c) Deve ser avaliado o impacto das bolsas e plataformas, desenvolvidas com apoios e incentivos até ao momento, através do balanço estatístico dos movimentos de transação de resíduos realizados (ex.: www.moronline.pt ou www.sws.uc.pt ou www.netresiduos.com).

d) Recomenda-se a criação de Grupos de Trabalho para levantamento das sinergias internas e intersectoriais possíveis, nos termos previstos no PAEC- Plano de Ação para a Economia Circular.

Como base para definição desses grupos de trabalho poderá ser utilizada a recente definição de ecossistemas económicos definidos no âmbito da Estratégia Industrial da EU.

e) Em matéria de Prevenção, recomenda-se a promoção e apoio à implementação de sistemas de gestão ambiental nas pequenas e médias empresas.

f) Em termos de Valorização, dever-se-á estimular as MTD (no âmbito dos BREFs) relativas à incorporação de matérias primas secundárias (resíduos ou subprodutos) sem aplicação de taxas (TGR) além da devida pela Licença Ambiental.

g) Relembramos ainda a importância da publicação das notas técnicas previstas no artigo 20º do Decreto-Lei 73/2011, que estabelece o regime geral aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos, nomeadamente as relativas à valorização não energética de resíduos perigosos, quando efetuada pelo produtor dos resíduos, ou as operações de eliminação de resíduos não perigosos quando efetuadas pelo seu produtor e no próprio local de produção;

2. RESÍDUOS DE CONSTRUÇÃO E DEMOLIÇÃO (RCD)

a) Os cadernos de encargos deveriam incluir informação sobre a gestão de resíduos. E os projetos de obra incluírem recomendações sobre as técnicas de desconstrução mais adequadas à recolha seletiva das frações reutilizáveis ou recicláveis ou passivas de incorporação noutros processos.

b) Recomenda-se a avaliação, e eventual revisão, da medida prevista da obrigação de incorporação de 5% de matérias-primas secundárias nas obras publicas.

c) Recomenda-se a adoção de medidas de promoção da utilização de matérias primas secundárias, como agregados reciclados, que continua a ser limitada por falta de confiança de donos de obra e/ou construtores.

3. RESÍDUOS DE EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS E ELETRÓNICOS (REEE)

a) As metas de recolha nacionais a cumprir, devem incluir a participação de outros intervenientes do sistema de gestão destes resíduos além das entidades gestoras, como é o exemplo dos SGRU (onde estão municípios e associações de municípios). Os REEE que não são recolhidos seletivamente (via Entidades Gestoras) têm como destino final os sistemas urbanos, logo torna-se necessária uma participação ativa e controlada destes intervenientes, uma vez que atualmente a sua gestão não é sempre a mais correta.

b) Neste fluxo de resíduos importa salientar que as frações resultantes do seu tratamento são, como é do conhecimento geral, valorizáveis. Contudo, atualmente em Portugal, praticam-se valores excessivos para tratamento deste tipo de resíduos, relativamente ao que ocorre em

outros Estados-Membros, onde parte do sistema de gestão de REEE é financiado pela valorização dos mesmos.

c) Deverá haver uma maior fiscalização a nível dos operadores de tratamento de resíduos, de forma a verificar os processos de tratamento adotados e os custos reais associados.

4. EMBALAGENS

a) Estimular a adoção de outros modelos de gestão de embalagens, como é o caso do sistema de depósito para embalagens não reutilizáveis de bebidas, deve ser feito numa lógica de complementaridade com o sistema integrado de gestão de resíduos de embalagens (SIGRE). O objetivo deverá ser maximizar o contributo dos diferentes modelos para o alcance das metas nacionais de reciclagem, num contexto de ganhos de eficiência, em articulação com os vários intervenientes na cadeia de valor da gestão das embalagens.

b) O Orçamento de Estado 2020 (OE 2020), prevê uma autorização legislativa para o Governo criar uma contribuição sobre as embalagens de uso único. Considerando que a referida taxa irá incidir diretamente sobre os produtos colocados no mercado neste tipo de embalagens, considera-se que devem ser adiadas quaisquer iniciativas legislativas do Governo ou da Assembleia da República em matéria de restrição ou condicionamento de colocação de embalagens no mercado, que agravem a carga fiscal das empresas, por coerência e reforço das medidas já adotadas de apoio ao tecido empresarial e face à incapacidade atual de resposta do setor na procura de alternativas economicamente viáveis.

5. NOVOS FLUXOS

Qualquer fluxo específico gera custos operacionais adicionais elevados, que as empresas produtoras não poderão acumular com os que já suportam neste momento, logo, qualquer estratégia terá de se centrar no valor dos materiais a recolher mediante o estudo dos processos passíveis de os valorizar, para que o próprio fluxo seja sustentável.

Resíduos urbanos perigosos

Será fundamental prevenir definições disruptivas, como seja classificar de resíduo urbano perigoso qualquer tipo de resíduo de embalagem que tenha contido produtos rotulados de tóxicos para a saúde humana. Relembramos que, entre os produtos habituais em ambiente doméstico, um produto tóxico que seja solúvel e tenha reduzida densidade, não origina um resíduo de embalagem efetivamente perigoso.

6. BIORRESÍDUOS

a) Terão de ser construídas normas e orientações que obriguem, por igual, todos os Municípios, empresas de tratamento de resíduos e toda a cadeia operacional que vier a ser estabelecida. E, como já se disse, assegurar à priori a identificação do mercado para o composto e os critérios de qualidade do mesmo → chama-se a tenção para o facto de que apenas algumas aplicações darão valor significativo à sua utilização, e que essa utilização tem critérios de qualidade exigentes.

b) As frações de menor qualidade/que não cumpram os critérios dos possíveis utilizadores de composto, devem ser conduzidas para produção de biogás → neste caso, deve-se apostar na definição geográfica das infraestruturas de forma a que as centrais de digestão anaeróbia fiquem localizadas perto de pontos adequados, ou ao consumo, ou às redes de distribuição de gás natural.

7. RESPONSABILIDADE ALARGADA DO PRODUTOR

Em matéria de resíduos urbanos assiste-se a uma dualidade de responsabilidade que decorre da legislação nacional, porquanto a responsabilidade e exclusividade pela gestão desses resíduos, até ao limite de 1100 l/dia, é dos SGRU.

Como já foi assinalado anteriormente, é necessário e muito importante, clarificar responsabilidades do produtor ao abrigo da RAP, e as responsabilidades dos SGRU.

É essencial garantir a devida segurança jurídica a todas as partes envolvidas, em prol de melhorias de eficiência com vista ao cumprimento de metas de reciclagem.

8. ECOMODELAÇÃO DAS PRESTAÇÕES FINANCEIRAS

A determinação das prestações financeiras pagas pelas empresas ao transferirem a responsabilidade da gestão, deveria ser ecomodelada por forma a promover a incorporação do *ecodesign* no desenvolvimento dos seus produtos. Não é um tema fácil de implementar porque os critérios – durabilidade, reciclabilidade, teor de incorporação de matérias primas secundárias, etc. - terão de ser objetivos, assim como a forma de os aplicar (normalização)

9. TAXA DE GESTÃO DE RESÍDUOS

a) A proporcionalidade e equidade da aplicação deste instrumento económico-financeiro revela-se crucial para o equilíbrio do funcionamento do sector dos resíduos, pelo que, no processo da sua atualização, referido em diversas ocasiões, considera-se que definição dos valores da TGR

deve ter uma fundamentação que assente numa abordagem holística, com a análise de impactos para toda a cadeia de valor. A hierarquia dos resíduos é a base de todo o trabalho na área dos resíduos, mas a penalização de uma solução de tratamento não deverá ser feita automaticamente sem atender aos impactos das soluções alternativas. É preciso ter em conta as soluções disponíveis, viáveis por exemplo em termos de quantidades, e a sua localização, sob pena de serem dados sinais errados que resultam no incumprimento e/ou efeitos cruzados como mais emissões de carbono.

b) Além da aplicação proporcional da TGR, relembramos que deverá ser prevista a isenção da mesma em operações de gestão de resíduos que não estão sujeitas a licenciamento. Ressaltamos igualmente a importância da manutenção das isenções atualmente em vigor, coerentes com os princípios da Economia Circular, e que visam a promoção de simbioses industriais e eficiência de recursos.

c) O processo de revisão da TGR deve ser um processo transparente e amplamente participado por todas as partes interessadas, por forma a minimizar riscos de disrupção no sistema de gestão de resíduos.

d) A receita gerada pela aplicação da TGR, que reverte a favor do Fundo Ambiental, deverá ser consignada para alavancar projetos no sector, apoiando as iniciativas de todos os intervenientes neste domínio, de forma a contribuir efetivamente para os objetivos inerentes à sua criação.

e) A legislação que regula a aplicação da TGR já reconhece a necessidade de dedução na TGR aplicável ao coprocessamento, do valor correspondente à valorização material que decorre da incorporação de resíduos no produto final. Este é o caso na operação de coprocessamento que ocorre nas cimenteiras, onde a componente mineral dos resíduos é incorporada no clínquer, sendo, portanto, e em termos de balanço mássico, reciclada, evitando a produção de cinzas. Nesse sentido, considera-se que, a aplicação da TGR ao coprocessamento, mesmo com a dedução associada à fração mineral, constitui um fator de perda de competitividade do sector porquanto nos restantes Estados-Membros tal operação está isenta de pagamento de TGR.

10. CO-PROCESSAMENTO

a) Como tem vindo a ser defendido pela indústria do cimento, o coprocessamento representa uma solução segura e ambientalmente vantajosa para vários tipos de resíduos que de outra forma não seriam valorizáveis. O coprocessamento é ainda uma solução de dupla valorização, uma vez que o conteúdo mineral do resíduo serve como matéria-prima para a produção de clínquer (valorização material) enquanto o conteúdo energético providencia parte da energia necessária (valorização energética). Esta dupla valorização já é reconhecida na legislação portuguesa uma vez que é feita a dedução da TGR relativa à proporção de resíduo que é incorporado no produto final como matéria-prima secundária.

Contudo, este contributo não é reconhecido em outros temas, como para as metas de reciclagem dos fluxos específicos ou dos resíduos urbanos. Nesse sentido, defendemos que se deve contabilizar a fração mineral incorporada no processo de coprocessamento na avaliação das referidas metas.

b) O sector da gestão de resíduos, em particular da reciclagem, deve ser enquadrado no contexto de um mercado europeu e não apenas nacional. O desenvolvimento de um mercado funcional para as matérias-primas secundárias deve ser um dos principais desígnios do PNGR 2030 e, por inerência, do PERSU 2030 e do PERNU 2030. Neste contexto, é fundamental garantir que as discussões mais recentes relativamente à importação de resíduos para aterro sejam devidamente diferenciadas da importação de resíduos para valorização. No último caso, os resíduos são matérias-primas para a indústria e devem ser tratadas como tal, ou seja, um fator de competitividade.

III - NOTAS FINAIS

1. Tendo presentes os prazos de elaboração e aprovação dos PNGR 2030 e PERSU 2030, importa acautelar que o procedimento legislativo para a transposição das Diretivas que impactam o setor seja efetuado em devido tempo e de forma participada pelos agentes do setor.
2. Relativamente à pretensão de reunir todas as provisões que emanam das várias Diretivas europeia num só diploma (UNILEX II), há assuntos onde as especificidades nacionais ou alterações que frequentemente vêm da UE, exigem que haja legislação regulamentar independente sob pena de termos o diploma de base frequentemente desatualizado. Temos marcada preferência por diplomas legais específicos também porque torna mais simples a interpretação e aplicação por parte dos utilizadores, sobretudo quando estão em causa procedimentos ou anexos técnicos.
3. A preparação da legislação enquadradora da atividade do setor deverá acautelar a necessária avaliação prévia de impacto legislativo¹, para medir o impacto das iniciativas legislativas na vida das pessoas e na atividade das empresas (em especial, nas micro, pequenas e médias empresas).
4. Ainda sob a mesma preocupação, assinalam-se duas leis^{2 3} que determinam restrições à colocação e comercialização de determinadas produtos e embalagens no mercado, que importa rever/revogar na oportunidade da transposição das referidas Diretivas, uma vez que antecipam e ampliam as obrigações da legislação europeia, sem acautelar o impacto na cadeia de valor das embalagens.

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março

² Lei n.º 76/2019, de 2 de setembro, que determina a não utilização e não disponibilização de louça de plástico de utilização única nas atividades do setor de restauração e/ou bebidas e no comércio a retalho;

³ Lei n.º 77/2019, de 2 de setembro, que estabelece a disponibilização de alternativas à utilização de sacos de plástico ultraleves e de cusetes em plástico nos pontos de venda de pão, frutas e legumes.

5. Ressalvamos ainda que os resultados da avaliação do modelo de atribuição de licenças para fluxos específicos de resíduos, que decorre do artigo 99.º do D.L. n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, a promover pela APA e pela DGAE, deverá igualmente ser concluída no decorrer de 2020.

6. Consideramos fundamental, o reforço da capacidade de decisão da Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos (CAGER), ou de outra estrutura organizacional adequada, de forma a vincular as entidades gestoras que operam em regime de concorrência, às decisões adotadas, pelo que a alteração da legislação nesse sentido é da máxima urgência. Esta Comissão deve ter um papel mais ativo no acompanhamento dos vários Sistemas de Gestão, assim como uma maior articulação com as entidades competentes, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. e a Direção Geral das Atividades Económicas.

7. Finalmente, e atentos ao contexto atual de crise, cujos efeitos se prolongarão muito para além de 2020, importa acautelar que o Governo negocie junto das instâncias europeias, que os prazos de transposição das Diretivas e os prazos de cumprimento de metas de recolha seletiva e de reciclagem de resíduos, em particular de embalagens e EEE, possam ser derogados, mediante relatório fundamentado do Estado-Membro., e que as mesmas venham refletidas nos novos Planos 2030.

CIP – Confederação Empresarial de Portugal

30.junho.2020