



Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

Parecer.

Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.ª

Autor: Deputado Hugo Pires (PS)

Aprova a Lei das Grandes Opções para 2021-2025

ÍNDICE

PARTE I – INTRODUÇÃO

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE I – INTRODUÇÃO

O XXII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.ª que visa aprovar a Lei das Grandes Opções para 2021-2025, no âmbito das suas competências políticas, conforme disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, e do poder de iniciativa, consubstanciado no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

Dia 15 de abril de 2021, a iniciativa deu entrada na mesa da Assembleia da República e, reunidos os requisitos formais previstos no artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, foi admitida, tomando a forma de proposta de lei, de acordo com o n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República.

A Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.ª é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, tendo sido aprovada em Conselho de Ministros no dia 15 de abril de 2021, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República.

Ao abrigo do disposto no artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa e nos termos dos artigos 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto e 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, a Proposta de Lei foi submetida à apreciação do Conselho Económico e Social (CES) e, em conformidade com o artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, foi promovida a consulta dos órgãos do governo das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

De acordo com o n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, a Proposta de Lei que aprova as Grandes Opções dos Planos é remetida “à comissão parlamentar competente em razão da matéria, para elaboração de relatório, e às restantes comissões parlamentares permanentes, para efeitos de elaboração de parecer”. Nestes termos, a Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.ª baixou à Comissão de Orçamento e Finanças e foi remetida à Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território.

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

Assim, o presente parecer incide sobre os domínios das Grandes Opções para o quadriénio 2021-2025 que integram o âmbito de competência material da Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território, nos termos do respetivo Regulamento: ambiente, ordenamento do território e cidades, clima, conservação da natureza, energia e geologia.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Enquadramento

As Grandes Opções constituem um relevante instrumento de planeamento de médio prazo, que integra a fundamentação das opções de política económica e a conformação dos desígnios orçamentais. As opções estratégicas que a Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.ª (GOV) visa aprovar constituem uma atualização das Grandes Opções para 2021-2023, considerando os impactos da crise pandémica provocada pela doença COVID-19 e, assim, os recursos financeiros provenientes do orçamento europeu, designadamente o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e o *Next Generation EU*.

Segundo a Exposição de Motivos, a abordagem traçada tem subjacente a «Estratégia Portugal 2030», consubstanciada no conjunto de medidas imediatas de resposta à crise; no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES); no Portugal 2020, reforçado pela «Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa»; no Plano de Recuperação e Resiliência e no Quadro Financeiro Plurianual.

Neste sentido, as Grandes Opções para 2021-2025 estão organizadas em torno de quatro agendas estratégicas: *as pessoas primeiro, um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdades; digitalização, inovação, e qualificações como motores do desenvolvimento; transição climática e sustentabilidade dos recursos; um país competitivo externamente e coeso internamente.*

Assim, a análise dos domínios que competem à 11.ª Comissão pressupõe uma abordagem focada na terceira agenda estratégica – Transição climática e sustentabilidade dos recursos.

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

A este respeito, reconhecendo as vulnerabilidades nacionais associadas às alterações climáticas e a necessidade de cumprir os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE), o Governo sublinha a «ambição da descarbonização», rumo à neutralidade carbónica. Constata, por isso, a importância de adotar uma abordagem integrada e multinível que promova uma transição justa, capaz de mitigar as alterações climáticas, mas também de adaptar a sociedade e os territórios e de reorientar o modelo económico português de uma utilização linear das matérias para a sua recirculação.

Considerando que, em Portugal, o investimento adicional necessário para atingir a neutralidade carbónica está projetado em cerca de 2 mil milhões de euros por ano até 2050, o Governo dá nota que será criada uma Estratégia Nacional para o Financiamento Sustentável. Neste âmbito, salienta o papel estruturante do banco verde e da fiscalidade verde e o reforço do Fundo Ambiental, enquanto instrumento central de financiamento da política ambiental e de ação climática.

2. Transição Climática e Sustentabilidade dos Recursos

Relativamente à Transição Climática e Sustentabilidade dos Recursos, o documento em análise centra «o foco estratégico e operacional» em cinco dimensões: a descarbonização e a transição energética, a transição para uma economia circular, a redução de riscos e a valorização sustentável do território, a sustentabilidade competitiva da agricultura e das florestas e a sustentabilidade competitiva da economia do mar.

2.1. Descarbonização da sociedade e promoção da transição energética

No domínio da descarbonização da sociedade e promoção da transição energética, o autor da proposta de lei em apreço assinala o reforço da produção de eletricidade a partir de fontes renováveis, informando que em 2021 será lançado um novo leilão solar para superfícies não convencionais, designadamente os espelhos de água dos aproveitamentos hídricos, com tecnologia solar fotovoltaica flutuante.

Destaca, também, a importância da produção distribuída de energia a partir de fontes renováveis, do autoconsumo coletivo e das comunidades de energia, avançando que durante 2021 e nos anos

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

subsequentes surgirão novos projetos de autoconsumo e comunidades de energia renovável um pouco por todo o país.

Sobre a promoção de gases renováveis, sublinha que em 2021, a par com a preparação da candidatura ao IPCEI do hidrogénio, surgirão os primeiros projetos de produção de hidrogénio verde e outros gases renováveis e será lançado o primeiro leilão para apoiar a utilização de hidrogénio verde, ao mesmo tempo que decorre a instalação de um cluster industrial de hidrogénio verde em Sines e se avalia a possibilidade de um segundo cluster a norte do país. Nos próximos anos, acrescenta, estarão disponíveis apoios ao investimento em projetos de hidrogénio e outros gases renováveis, através do QFP e do PRR.

Em relação à eficiência energética nos edifícios, o autor releva a continuidade do Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis, a aprovação da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação de Edifícios (ELPRE) e adianta que está a ser elaborada a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética. Na Administração Pública, a promoção da eficiência energética passará pelo Programa de Eficiência de Recursos na Administração Pública 2021-2030 (ECO.AP 2030).

No âmbito das redes de energia, é referida a constituição de um grupo de trabalho para elaboração dos projetos de peças do procedimento, dos concursos públicos de atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em Baixa Tensão (BT).

No sentido de descarbonizar a indústria, o Governo compromete-se com a realização de roteiros setoriais e com o apoio ao desenvolvimento de iniciativas nomeadamente através do PRR.

No que diz respeito ao turismo, colocando o enfoque na economia circular e na sustentabilidade ambiental, sublinha a implementação do Plano Turismo + Sustentável 20-23, alinhada com a política de retoma do setor pós COVID-19 e com os objetivos da Estratégia Turismo 2027.

Para o proponente, Portugal deve aproveitar a existência do recurso geológico lítio, implementando um projeto de investigação e desenvolvimento industrial que agregue toda a cadeia de valor, «sempre com a imprescindível sustentabilidade ambiental, mas, também, com o máximo retorno económico e social para as populações e para a economia». Para isso, aprovou o regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos e, depois da avaliação

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

ambiental estratégica, lançará o procedimento concursal para atribuição de direitos de prospeção e pesquisa.

Refere que está em desenvolvimento o Plano Territorial para a Transição Justa com foco nos territórios potencialmente mais afetados pela transição para uma economia neutra em carbono, condição necessária para a aplicação do financiamento associado ao Mecanismo para a Transição Justa.

Neste contexto, o Governo atribui «especial importância» à utilização da fiscalidade para a gestão eficiente dos recursos e para o combate à poluição, considerando fundamental aumentar a tributação sobre os produtos e serviços com pior desempenho ambiental e identificar outros mecanismos fiscais que minimizem o recurso a materiais descartáveis e não reutilizáveis. Também prevê a regulamentação da contribuição especial para a conservação dos recursos florestais, do Plano Poupança Floresta e do Visto Verde para a Floresta.

2.3 Promoção da economia circular

Na Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.ª, o Governo confere urgência à transição para uma economia circular, em conformidade com o Plano Nacional de Ação para a Economia Circular (PAEC), referindo que em 2021 continuarão a ser lançados avisos e concursos do Fundo Ambiental, será desenvolvido um Acordo Nacional para Compras Públicas Circulares e prosseguir-se-á a dinamização do portal ECO.NOMIA.

Nesta área, destaca, também, o novo regime geral de gestão de resíduos, a alteração do regime jurídico dos fluxos específicos de resíduos abrangidos pela responsabilidade alargada do produtor, os Planos Estratégicos em desenvolvimento, designadamente o Plano Nacional de Gestão de Resíduos, o Plano Estratégico de Resíduos Urbanos e o Plano Estratégico de Resíduos Não Urbanos, e o novo Plano de Ação para a Economia Circular, que será elaborado em 2021.

É referido que serão desenvolvidos projetos no âmbito do programa de assistência técnica da União Europeia, integrando a fiscalidade no âmbito dos recursos e poluição, a organização e governança, bem como o apoio na definição de estratégia a implementar para o aumento das recolhas seletivas e utilização efetiva dos resíduos como recursos.

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

No que concerne à operacionalização da recolha seletiva de Biorresíduos e dos outros fluxos, o financiamento previsto no PNI 2030 irá incidir na dinamização de soluções de recolha seletiva e orgânica e na promoção da eficiência da utilização de recursos na transição para a economia circular.

Para o setor da construção, está previsto o financiamento para fomentar a circularidade, de acordo com um Acordo Circular na Construção.

A descarbonização a indústria implicará o apoio aos clusters industriais nacionais em economia circular, nomeadamente no uso de soluções de digitalização, em estratégias para o fornecimento de matérias-primas críticas com um estudo prévio de caracterização e quantificação e a procura de novos modelos de negócio.

Ao nível do ciclo urbano da água, nos próximos anos continuar-se-á o trabalho para fomentar a criação, ao nível regional, de entidades com a escala mais eficiente para a gestão e para assegurar o financiamento destes serviços, especialmente em regiões com populações mais dispersas.

O Plano Estratégico para o Setor de Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais 2030 (PENSAARP 2030) será o novo instrumento fundamental para a sustentabilidade dos recursos e a economia circular. A abordagem passará pelo desenvolvimento e concretização das seguintes estratégias, planos de ação e projetos: reutilização de águas residuais tratadas, Planos Regionais de Eficiência Hídrica, Estratégia de Gestão de Lamas, Plano de Neutralidade energética no ciclo urbano e a Estratégia Nacional para os Efluentes Agroindustriais e Agropecuários.

Está também previsto um reforço dos projetos relativos ao saneamento de águas residuais, de forma a aumentar a cobertura deste serviço e melhorar a qualidade das massas de água.

2.4 Promoção da Bioeconomia Sustentável

De acordo com exposto na proposta de lei, o Plano de Ação para a Bioeconomia Sustentável está em desenvolvimento e será implementado em 2021, dando lugar a uma rede industrial de base biológica, de caráter local, com perfil de inovação e orientada para novos produtos e serviços, sobretudo os que aproveitem a biomassa em cascata e enquadrando as principais medidas de ação para Têxtil e Vestuário, Calçado e Resina.

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

O Governo centrar-se-á, também, na promoção de ferramentas para a rastreabilidade e implementação de soluções de digitalização e de sistemas de produção “inteligentes” automáticos, para maximizar a eficiência na utilização de recursos e no desenvolvimento de novos conceitos de bio e eco produtos diferenciados e de maior valor acrescentado.

2.5 Redução de riscos e valorização sustentável do território

Tendo por base o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), o Plano de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC) e o Roteiro para a Adaptação às Alterações Climáticas, o Governo começa por salientar, em matéria de adaptação às alterações climáticas, a importância da defesa do Litoral.

Neste contexto, será concluída em 2021 a execução das empreitadas já financiadas e novas intervenções a financiar no novo quadro de financiamento, ao abrigo dos novos Programas de Orla Costeira (POC). Para o período 2021-2025 pretende-se encorajar e implementar a utilização de soluções de base natural e infraestruturas verdes. Refere também a gestão dos eventos extremos, assinalando que as principais linhas de ação inscritas no PREH do Algarve foram incluídas no PRR. Ainda para este período, prevê implementar medidas prioritárias dos planos de eficiência hídrica, a promoção crescente da utilização crescente de água para reutilização (ApR) e os projetos de interligação EDIA/ Águas de Portugal (AdP); dar continuidade à reabilitação das linhas de águas; desenvolver os Planos Regionais de Gestão da Seca; rever a taxa de utilização dos recursos hídricos; promover a modernização do SNIRH; concretizar as intervenções de natureza infraestrutural previstas nos PGRI; continuar a implementação do Plano de Ação Mondego Mais Seguro.

Relativamente ao agravamento do ritmo e da severidade dos fenómenos meteorológicos extremos, sublinhando os incêndios rurais, refere a implementação do Programa de Proteção Civil Preventiva 2020/30, a consolidação do Sistema Nacional de Alerta e Aviso, as campanhas de sensibilização, a expansão dos Programas Aldeias Seguras e Pessoas Seguras, a designação de novos oficiais de segurança local, o alargamento do Programa Condomínio de Aldeias ao restante território vulnerável. Relewa, ainda, a operacionalização do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, a revisão do enquadramento legal relativo a identificação e proteção de infraestruturas críticas e indica que concretizará o novo modelo territorial de resposta de emergência e proteção civil e que lançará concursos para aquisição dos meios e modernização das infraestruturas, continuando o reforço dos meios e infraestruturas de Proteção Civil (Fase II).

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

Na Proposta de Lei, o Governo propõe aprovar o regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos, enquadrando esta atividade de acordo com as «melhores práticas disponíveis», no que se refere à extração e às exigências e requisitos ambientais e de recuperação e reabilitação do território.

No âmbito de políticas ativas para a valorização do território através da paisagem, a resposta passará pela concretização do Programa de Transformação da Paisagem (PTP), que tem inscrito as seguintes programáticas: “Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem” (PRGP); “Áreas Integradas de Gestão da Paisagem” (AIGP); Programa Integrado de Apoio às Aldeias localizadas em territórios de floresta – “Condomínio de Aldeia” e Programa “Emparcelar para Ordenar”.

Em relação ao ordenamento do território, revisto o Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT), serão alterados e elaborados os Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e será «o momento para reponderar os novos desafios que se colocam à organização das cidades e das regiões num quadro pós-covid-19».

No âmbito da reforma do cadastro, será concretizado um novo regime do cadastro predial, articulado com o regime da informação cadastral simplificada, e operacionalizado o Sistema Nacional de Cadastro Predial, alicerçado no Balcão Único do Prédio e na respetiva plataforma de interoperabilidade de informação de interesse cadastral.

Em conformidade com a Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade 2030, o Governo assinala as propostas que visam o desenvolvimento de políticas ativas de conservação da natureza promotoras da melhoria do estado de conservação de habitats e espécies e da biodiversidade a nível nacional e a promoção do «maistreaming». Neste sentido, para o período 2021-2025, destaca o trabalho que está em fase de conceção no que concerne os quadros de ação prioritária (QAP) de Portugal, a Estratégia Global para a Biodiversidade (Post2020 Global Biodiversity Framework) e a aplicação de políticas de médio e longo prazo, que Portugal deverá cumprir, enquanto parte integrante da Convenção. É ainda referido um novo modelo de gestão participativo e colaborativo para a gestão de áreas protegidas de âmbito nacional.

O Governo nota que, até 2024, será implementado o “Projeto de Cogestão de áreas protegidas de âmbito nacional”, cujo financiamento pelo Fundo Ambiental já se encontra aprovado.

2.6 Florestas sustentáveis

Considerando três das principais prioridades da política de ambiente – a descarbonização da economia, a economia circular, e a valorização do território – o Governo reconhece a «o papel do setor da agricultura e das florestas na promoção de um desenvolvimento sustentável e integrado do território, não só pelo reconhecimento económico (direto e indireto) que representam, mas também pela fundamental função que desempenham no combate às alterações climáticas e à preservação da biodiversidade, e pelo papel que assumem na sustentabilidade do território».

Assim, sublinha a necessidade de promover o equilíbrio entre os recursos ambientais e os recursos territoriais e destaca a concretização da Estratégia Nacional para o Tratamentos dos Efluentes Agropecuários e Agroindustriais, que visa melhorar a qualidade das massas de água das regiões hidrográficas do continente.

Refere também a importância de incrementar a resiliência e o valor ambiental dos ecossistemas florestais e agrícolas, promovendo serviços de ecossistema e pelo incentivo à geração de bens públicos pelas florestas e pela agricultura. A par com o exposto, importa ainda sublinhar a referência à necessária adaptação às exigências ambientais, de segurança e prevenção de riscos.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, que, de resto, é de «elaboração facultativa», conforme disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.^a, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo à Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território emitir parecer sobre as matérias da sua competência material.

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

2. A Proposta de Lei visa aprovar a Lei das Grandes Opções para 2021-2025, integrando as medidas de política e de investimentos que contribuem para as concretizar.
3. Ao abrigo do disposto no artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa e nos termos dos artigos 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto e 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, a Proposta de Lei foi submetida à apreciação do Conselho Económico e Social (CES).
4. Em conformidade com o artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, foi promovida a consulta dos órgãos do governo das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.
5. Face ao exposto, a Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território considera que a Proposta de Lei n.º 68/XIV/2.ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República, pelo que emite o presente parecer, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de elaboração do Relatório Final.

Palácio de São Bento, 22 de abril de 2021

O Deputado Relator,



(Hugo Pires)

O Presidente da Comissão,



(José Maria Cardoso)