

Contributos

Consulta Pública

“Desafios do Setor dos Resíduos Urbanos no Pós 2020

Proposta do PERSU 2020+”

Submetido a consulta pública o documento referente à Proposta do PERSU 2020+, as entidades signatárias abaixo identificadas vêm apresentar o presente contributo, começando por abordar algumas questões prévias que nos merecem especial atenção.

Começamos pelos fundamentos para a reavaliação do PERSU 2020 entre os quais, para além das alterações legislativas comunitárias decorrentes do Pacote de medidas para a Economia Circular, que estabeleceram novas metas muito exigentes e ambiciosas, temos também os indicadores significativos identificados na avaliação intercalar do PERSU 2020, constantes do Relatório de Avaliação do PERSU 2020 apresentado pelo Grupo de Apoio à Gestão (GAG) do PERSU 2020, que revelaram a necessidade de um novo alinhamento com os futuros desafios, e apontaram a necessidade de se avaliar a estratégia nacional para os resíduos urbanos.

Com efeito, a mesma Portaria n.º 187-A/2014, de 17 de setembro, que aprovou o PERSU 2020, com vista a apoiar a sua operacionalização e monitorização criou o referido Grupo de Apoio à Gestão do PERSU 2020, atribuindo-lhe, entre outras, a competência para executar o processo de avaliação e revisão contínua do PERSU 2020, propondo os necessários ajustes com vista à concretização das medidas e objetivos do PERSU 2020 e ao cumprimento das metas nacionais.

Nos termos do referido Relatório são identificados os desvios às metas previstas no PERSU 2020, concluindo-se pela necessidade da sua revisão, sobretudo tendo em conta as metas resultantes do “Pacote de resíduos – Economia Circular”, apontando como soluções a verticalização/sinergias ao nível das recolhas; forte envolvimento político e diretrizes específicas e soluções técnicas robustas; avaliar a opção de valorização energética de resíduos últimos em substituição da capacidade utilizada para RU; agilizar/viabilizar soluções de incineração/coincineração de resíduos no contexto de processos industriais. No que respeita ao cálculo das metas é proposto clarificar/rever métodos de quantificação e cálculo e, consequentemente, metas individuais de cada Sistema; utilização de novos dados de caracterização física dos sistemas; estudos de novos materiais para contabilizar para as metas. Em termos de prioridades de financiamento aponta aquele Relatório para uma maior aposta na recolha seletiva; avaliação da participação dos municípios e a sua articulação com os SGRU e eventual alteração do Regulamento do POSEUR com o objetivo de permitir o financiamento da valorização energética de resíduos últimos.

Acresce referir que foi ainda constituído um Grupo de Trabalho para assegurar o processo de revisão do PERSU 2020, através do Despacho n.º 294/2018, de 5 de janeiro, constituído por representantes da APA, assumindo a coordenação; da Associação Nacional de Municípios Portugueses; da Ordem dos Engenheiros; da ESGRA; da APESB e da Fluxos, sendo que o documento em consulta pública e em análise embora contenha muito do trabalho produzido por aquele grupo, não reflete na íntegra o trabalho realizado, sobretudo no que respeita às diferentes soluções específicas que foram sendo apontadas ao longo dos trabalhos desenvolvidos.

Na verdade, e voltando ao documento em análise, face ao extenso trabalho desenvolvido e propostas apresentadas, quer pelo GAG quer por aquele Grupo de Trabalho, e tendo em conta o tempo decorrido, é com alguma preocupação que nos deparamos com um âmbito do PERSU 2020+ no qual até se refere que a “visão, os objetivos, as metas globais e as medidas a implementar no quadro da gestão de resíduos urbanos contemplados no PERSU 2020+, traduzem a estratégia que suporta a sua execução no período que decorre até 2025” e que depois se limita a apresentar apenas as linhas gerais do alinhamento que é necessário introduzir ao PERSU 2020, com vista a corrigir a presente trajetória e projetar o esforço na concretização das novas metas estabelecidas.

E a nossa preocupação prende-se precisamente com o facto de que havendo o relatório apresentado pelo GAG que apontava para a necessidade, entre outros aspetos, de “Diretrizes específicas e soluções técnicas robustas”, “clarificar e rever métodos de quantificação e cálculo das metas”, a que acresce sobretudo o trabalho desenvolvido por um Grupo criado especificamente para a revisão do PERSU, seja agora submetido a consulta pública um documento bem estruturado, e até extenso, mas tendo apenas linhas gerais, como o próprio assume na definição do seu âmbito. Porém, neste alinhamento geral destaca-se no entanto, a indicação de uma solução muito específica que não deixa de causar alguma perplexidade, na medida em que assenta no reforço do investimento em unidades de secagem de CDR, quando os Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU) claramente apontaram pela inviabilidade das operações de preparação e secagem por motivos devidamente identificados face à experiência adquirida, atendendo a que a maior parte das linhas de produção de CDR se encontram paradas.

Tendo sido sobejamente identificada a falta de clareza na fixação das metas e desajustamentos em algumas situações mais particulares, e tratando-se de um exercício de revisão do PERSU 2020 existia, em nosso entendimento, uma legítima expectativa na sua revisão ou, pelo menos, alguma clarificação sobre esta matéria, o que não se verifica.

Acresce que tendo sido identificada como uma questão fundamental, a articulação entre as entidades responsáveis pela recolha e pelo tratamento de resíduos, tendo em vista, nomeadamente, assegurar a otimização dos sistemas de recolha, visando o cumprimento das metas, constata-se que no documento apenas é superficialmente referida a importância desta articulação, o que não constitui novidade, a novidade em si é este documento não refletir propostas mais concretas de solução, ao contrário da expectativa criada de que seriam indicadas propostas de atuação. A este propósito, apenas é referido de forma genérica que os planos de gestão de resíduos devem ser elaborados pelas Comissões de Coordenação Regional e os Municípios que integram a respetiva Região, cabendo a sua monitorização à APA.

Outro tema que é de importância extrema e há muito identificado, prende-se com a Taxa de Gestão de Resíduos (TGR) sobre a qual, face até ao trabalho desenvolvido, não é apresentada uma proposta de alteração concreta, tendo sobretudo em conta por um lado, o horizonte temporal do PERSU 2020+, e por outro, os princípios subjacentes à criação da taxa de gestão de resíduos (TGR) em que se preconizava não só compensar os custos administrativos, mas também estimular o cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de política de resíduos. Com efeito, o atual modelo da TGR deve ser revisto no sentido de se traduzir num instrumento modelador de comportamento e de resultados com vista ao cumprimento das metas, cujas receitas devem efetivamente reverter para a prossecução das políticas de desenvolvimento na área dos resíduos, porquanto desde a sua criação em 2007, só muito rara e parceladamente reverteram para o setor, o qual perceciona este instrumento como um imposto.

Outra questão transversal que julgamos que poderia ter sido melhorada face ao PERSU 2020 prende-se com a natureza genérica das medidas apontadas. Tendo em conta a experiência

adquirida, quer nacional quer dos países da União mais avançados neste setor, e o conhecimento revelado ao longo do relatório, cremos que existem condições para a definição de indicadores de execução, calendarização, metodologia de acompanhamento, reporte e avaliação das medidas, bem como no que respeita à monitorização da implementação das medidas e dos resultados alcançados.

Em suma, pese embora se considere o documento claro e bem estruturado, em nosso entendimento suscita-nos duas ordens de reserva, a natureza genérica como são abordadas algumas matérias por um lado, e a ausência de identificação de propostas de solução fiáveis e viáveis que permitam alavancar o cumprimento das metas.

Assim, passamos a enunciar especificamente as principais matérias relativamente às quais temos as seguintes observações:

1- Políticas a montante: prevenção.

O PERSU2020 integrou o Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos (PPRU) e definiu duas novas metas de redução da produção de resíduos urbanos (RU):

- Redução mínima da produção de resíduos por habitante de 7,6% em peso relativamente ao valor verificado em 2012 (456kg/hab.ano), até 31 de dezembro de 2016 (o que remetia para uma produção per capita de cerca de 421kg em 2016);
- Redução da produção de resíduos urbanos, em 2020, de 10% em relação aos resíduos produzidos em 2012, ou seja, a produção de resíduos urbanos em Portugal não deveria ultrapassar 410 kg/(hab.ano) em 2020.

Atendendo a que produção de RU em 2016, em Portugal, foi de 474kg por habitante¹, não se cumpriu a meta estabelecida pelo PERSU2020 para esse ano. Adicionalmente, sendo a tendência da produção de RU fortemente crescente (484kg por habitante ano em 2017, a crescer), muito provavelmente não será cumprida a meta de redução estabelecida pelo PERSU2020 para 2020.

Porém, o PERSU2020+ é omissivo relativamente a esta matéria, não fazendo qualquer análise crítica dos objetivos e políticas de redução constantes do PERSU2020. Referindo apenas (parágrafo 315) como pressuposto de planeamento que *“verificar-se-á um decréscimo da produção per capita de forma a atingir em 2050 as 421 kg per capita, sendo que as estimativas para os anos milestone do PERSU 2020 foram determinadas linearmente”*.

Independentemente do que venha a verificar-se no longo prazo, em termos de produção per capita de resíduos, a verdade é que se verifica uma tendência clara de crescimento e não de decréscimo, na generalidade dos SGRU. Parece-nos por isso, difícil de justificar e perceber que se considere que no horizonte do PERSU2020+ (2025) haja uma redução da produção de per capita de resíduos, dado que até à data isso apenas se verificou durante o período de crise severa que o país atravessou, denotando que não é possível dissociar a produção de RU do crescimento económico, nem os SGRU têm capacidade de influência na implementação de políticas de redução.

Note-se que as metas de redução de resíduos e por consequência as estimativas da produção de RU têm impacto na gestão de RU. Por exemplo, em 2016, a diferença entre a meta do PERSU2020 (421kg/hab.dia) e o verificado (474kg/hab.dia) traduziu-se em mais cerca de 500 mil toneladas de RU para tratar nesse ano, acima daquilo que estava previsto. Como tal, os SGRU

¹ RARU 2016

que planearam a receção nas suas unidades de tratamento com base na meta estabelecida, veem-se depois na contingência de tratar montantes adicionais, por vezes ultrapassando a capacidade de tratamento planeada para as instalações. A necessidade de tratar quantitativos acima do planeado tem como consequência o aumento de envio de resíduos para aterro.

Assim, a fixação de metas de redução de resíduos e por consequência as estimativas de produção de RU não pode ser um exercício académico de expressão de vontade ou de intenções, dado que tem relevantes implicações no planeamento da atividade dos SGRU.

Não se encontra assim, o racional para a proposta de redução da produção de RU no horizonte 2025, pelo contrário. O PERSU2020+ deveria, na nossa opinião, equacionar com clareza essa possibilidade.

2- Políticas a montante: recolha.

O PERSU2020+ identifica, com justiça, que o país possui um peculiar sistema de recolha de RU onde, com algumas exceções (Valorsul, Lipor e Tratolixo), a recolha de resíduos indiferenciados e de resíduos separados na fonte têm responsabilidades distintas. A necessidade de coordenação (com integração empresarial e operacional, ou não) das duas tipologias de recolhas tem sido apontada como uma potencial área para ganhos de eficiência técnica e económica, para o aumento da separação de resíduos na fonte e aumento da reciclagem de qualidade. Por exemplo, na sequência de uma medida prevista no PERSU 2020, a ERSAR promoveu um estudo² com o objetivo de identificar potenciais economias resultantes da integração e coordenação das recolhas. Adicionalmente, na consulta às entidades, o problema da necessidade de integração ou, pelo menos, uma coordenação eficaz entre as várias tipologias de recolhas, foi identificado como uma questão relevante por várias entidades. Assim, pese embora o facto de a competência pela escolha dos processos de recolha não caber à Administração Pública estadual/Estado, consideramos negativo que esta linha de trabalho não tenha sido desenvolvida nesta revisão do PERSU2020 e que não se realize uma discussão aprofundada deste problema nem se encontrem políticas para fomentar a integração ou, no mínimo, uma coordenação eficaz das várias recolhas.

Adicionalmente, em matéria de recolhas, surgiu recentemente a obrigatoriedade de recolha seletiva de RUB a partir de 2024, o que deveria ser uma oportunidade para discutir em detalhe a problemática da articulação das várias recolhas visando o aumento de eficiência, capacidade técnica e inovação. Porém, o PERSU2020+, além de reconhecer a necessidade de recolha de RUB e a necessidade de otimização das recolhas, não analisa o problema com a profundidade adequada, não fornece orientações de política para essa necessária otimização, nem tem reflexos ao nível dos investimentos que serão necessários realizar para o efeito.

3- Cenarização do futuro: horizonte 2025.

A cenarização para o horizonte 2025, feita nesta proposta de PERSU2020+, contém múltiplos aspetos que nos parece carecem de justificação.

Por exemplo, segundo a cenarização feita, a reciclagem multimaterial, em 3 anos, entre 2022 e 2025, aumenta 80% na Região Norte, 66% na Região Centro, 81% na Região LVT, 101% na Região Alentejo e 116% no Algarve. Estes saltos nos montantes enviados para reciclagem, contradizem o conhecimento prático desta área, que tem sido caracterizado por um crescimento difícil e lento. Justifica-se, em nossa opinião, uma natural apreensão sobre o resultado de tais simulações.

² AVALIAÇÃO DE SINERGIAS DA INTEGRAÇÃO DA RECOLHA SELETIVA COM A INDIFERENCIADA E A PARTILHA DE INFRAESTRUTURAS E SERVIÇOS (ERSAR, 2017)

Também o envio de resíduos para aterro sofre evoluções que nos surpreendem, embora em sentido inverso. Na Região Norte, as mais de 800 mil toneladas enviadas para aterro em 2017 são reduzidas a um terço em 2025; na Região Centro a redução é para cerca de metade; na Região LVT das 758 mil toneladas enviadas para aterro em 2017 passa-se para zero em 2025 e ainda, supostamente, com capacidade excedentária na unidade de valorização energética da Valorsul, em S. João da Talha; na Região Alentejo passa-se de mais de 170 mil toneladas para um valor residual e, finalmente, no Algarve passa-se de 329 mil toneladas para cerca de metade.

Dado o conhecimento que existe do setor onde, apesar de todo o esforço e investimento, ainda em 2017 mais de metade dos RU tiveram como destino final o aterro sanitário, não nos parece compaginável esta evolução tão pronunciada da redução do aterro, particularmente não sendo convincentes as alternativas para o destino final dos resíduos.

Na simulação apresentada, estas reduções de envio de resíduos para aterro são conseguidas graças a grandes taxas de aumento de reciclagem (multimaterial e de biorresíduos) e com uma total inversão do destino da fração resto, face ao que atualmente se verifica.

Ora, como é sabido a designada fração resto está a ir praticamente na totalidade para aterro e os equipamentos de produção de CDR estão parados por falta de escoamento do material. Porém, na cenarização admite-se que em 2020 toda a capacidade dos equipamentos de produção de CDR – quase 350 mil toneladas – estará a produzir a 100%: 110.000 toneladas na Região Centro, 132.000 toneladas na Região LVT e 106 mil toneladas na Região Alentejo. Fica por saber o que é que leva a tão profunda alteração de paradigma, em tão pouco tempo.

Não nos parece razoável considerar que as 3 medidas propostas para a fração resto e CDR (tabela 65 página 122) irão alterar assim tão profundamente a situação da falta de mercados destino para a fração resto.

Em suma, parece-nos que a cenarização para 2025 apresenta valores com o objetivo de “cumprir as metas europeias”, sem que tenha havido a preocupação de fazer uma análise crítica dos resultados, para verificar até que ponto estes são de facto exequíveis e estão, ou não, em sintonia com a realidade concreta do setor, com as medidas propostas e com os meios disponíveis.

Como nota lateral, mas não irrelevante, importa referir que a capacidade de valorização energética indicada para a Valorsul está incorretamente calculada, uma vez que não considera as paragens para manutenção obrigatória, em média cerca de 10% do tempo, o que remete para uma disponibilidade de 90%. Assim, para a Valorsul, com 3 linhas de capacidade nominal 28 ton/h, a capacidade máxima será cerca de 662 mil toneladas (3x28x365x24x0,9) e não 735 840 toneladas, como indicado na Tabela 33. Capacidade esta que pode ainda ser eventualmente reduzida, por alteração do poder calorífico dos resíduos e devido ao plano de grandes paragens para manutenção. Essa redução na capacidade máxima da central da Valorsul tem também implicações nos dados indicados no parágrafo 355, na tabela 55 e na suposta “capacidade excedentária de incineração” da região LVT. Solicita-se a devida correção.

4- As orientações estratégicas

O otimismo quanto à evolução da gestão de resíduos a que nos referimos no número anterior leva a que no PERSU2020+ alguns problemas fundamentais não apareçam evidenciados e, como tal, em nossa opinião, não tenham a atenção que a sua magnitude exige.

A este propósito, é paradigmático o caso do envio excessivo de resíduos para aterro e o problema do rápido esgotamento das capacidades de aterro no país. De facto, o país continua persistentemente a depositar mais de metade dos RU em aterro (57% dos RU em 2017(APA)), com estas infraestruturas a esgotarem-se a um ritmo muito rápido, de modo que a capacidade global de aterro do Continente é atualmente estimada em 6 a 7 anos. Por região, a situação

em 2017 foi a seguinte: na Região Norte enviou-se, em 2017, 892 mil toneladas para aterro, 58% dos RU, e a capacidade disponível de aterro é de cerca de 7 anos; na Região Centro, 530 mil toneladas enviadas para aterro, 70% dos RU, capacidade disponível de aterro para cerca de 12 anos; Região LVT, 733 mil toneladas para aterro, 41% dos RU, capacidade disponível de aterro para cerca de 6 anos; Região Alentejo 176 mil toneladas para aterro, 68% dos RU, capacidade disponível de aterro para cerca de 6 anos; Região do Algarve, 328 mil toneladas para aterro, 85% dos RU, capacidade disponível de aterro para cerca de 3 anos. Em todas as regiões do país, com exceção da Região LVT, está-se a enviar claramente mais de 50% dos RU para aterro e estes a esgotar-se até ao fim do período de planeamento (2025). A Região do Algarve, pela caracterização feita, parece-nos uma situação de verdadeira emergência nacional.

No entanto, o PERSU2020+, tal como já acontecia com o PERSU2020, não parece encarar este problema com a centralidade que ele merece. Abdicar de encarar com frontalidade este problema e de ter sobre ele uma visão estratégica que traga respostas objetivas, parece-nos um erro estratégico central, por tudo o que a solução aterro representa de negativo para os objetivos de descarbonização da economia, economia circular, crescimento verde, entre outros.

Em contrapartida a secagem de resíduos, aqui designada como “secagem de CDR” afirma-se no PERSU2020+ como um elemento fundamental da estratégia de escoamento dos refugos e rejeitados dos TM/TMB. O que não se compreende, atendendo às dinâmicas de mercado conhecidas no passado recente por um lado e, por outro, dada a ausência de enquadramento técnico e económico e definição das medidas previstas na tabela 65 do documento em análise.

Logo nas “linhas de força prioritárias” (Parágrafo 112) há uma referência à *Estratégia para o CDR* (Despacho n.º 21295/2009, de 26 de agosto) deixando aparente que esta estratégia remete para a necessidade de secagem de CDR, o que não é o caso. Parece-nos despropositado associar secagem de resíduos, ou de CDR, ao cumprimento da Estratégia para o CDR, como se a “secagem” estivesse prevista desde 2009.

Nada temos contra qualquer solução que permita reduzir os RU enviados para aterro e, havendo energia (calor) que não tenha outra possibilidade de aproveitamento, pode fazer sentido utilizá-la para melhorar a qualidade dos refugos e rejeitados; mas isso serão sempre situações pontuais e limitadas (que, aliás, já se verificam), que não se devem confundir com uma estratégia nacional, ou regional, de desvio de RU de aterro. De salientar que as reservas que esta abordagem nos suscita não se prendem com a otimização de investimentos já realizados, com o que concordamos por princípio. No entanto, não podemos deixar de alertar que propor a secagem massiva de resíduos (50.000 toneladas por ano na Região Centro; 100.000 toneladas na Região LVT e quantitativos não especificados na Região Alentejo), exigirá utilizar combustíveis nobres como o gás natural, para produção de combustíveis inevitavelmente pobres, como o CDR, o que é termodinamicamente (em termos da exergia dos combustíveis) injustificável e levanta um conjunto de questões, que carecem de clarificação, antes de qualquer opção desse tipo, tais como: com que combustível se fará essa secagem; quais os custos do processo; quem investe nesse processo e com que fundos; qual o *gate-fee* resultante; qual o balanço carbónico, qual o balanço energético, entre outras.

Por outro lado, há algumas afirmações, cujo alcance escapa ao leitor mais atento, por exemplo: (parágrafo 394) “*Projeto-piloto para avaliar a possibilidade de adaptação da Central Termoelétrica da EDP (em Sines) para tratamento (por gaseificação ou processo análogo) dos refugos das regiões do Alentejo e Algarve.*”. Importa clarificar o que se pretende propor, nomeadamente se é para este “projeto-piloto” que se pretende alocar (tabela 73, página 131) 70 a 80 milhões de euros. Além da necessidade de se proceder a uma caracterização mínima

do “projeto-piloto” (quantidades envolvidas, sistema logístico de transporte, custos, responsabilidades, etc.) o que não consta do documento em análise.

Existindo nas regiões do Alentejo e Algarve 6 empresas com grande experiência na gestão de resíduos e que têm essa missão específica, não encontramos justificação para que estas empresas não sejam consideradas para a resolução do problema da fração resto e que seja convocada uma empresa privada, cotada em bolsa, que não tem por missão o serviço público de gestão de resíduos e que terá, relativamente a esta atividade, uma postura de fornecedor de serviços a pagar pelo setor dos resíduos. Além disso, fica por justificar o interesse de Sines como a melhor localização possível para tratar os *refugos das regiões do Alentejo e Algarve*, tendo em conta que se situa a 200km de Faro, 260km de Portalegre, 130km de Évora e 100km de Beja.

Em suma, não nos parece aceitável que, independentemente do facto de os quantitativos na região Sul do país serem percentualmente baixos relativamente ao todo nacional, não haja para esta região propostas claras para resolver o problema de desvio de aterro, que nalguns SGRU assume proporções significativas, e se descarte a solução para uma entidade terceira, para mais em moldes não definidos.

Em nosso entendimento, o estudo da possibilidade de uma instalação de uma valorização energética de resíduos urbanos em Sines, pela EDP, deverá ser necessariamente avaliada em paralelo com outras alternativas, nomeadamente com soluções de valorização energética de resíduos que envolvam as empresas de gestão de resíduos das regiões e, no final, com as mesmas condições e critérios, deverá igualmente ser avaliada qual a solução que cria mais valor para o setor da gestão de resíduos e para as regiões.

Tendo em conta que na mesma tabela 73, na linha relativa aos “70 a 80 milhões de euros”, além da referência a “*Pirolise/gaseificação*”, consta a referência a “*coprocessamento*”, considera-se fundamental clarificar o seu alcance, nomeadamente se se pretende afetar verbas destinadas ao setor dos resíduos em investimentos em “*coprocessamento*” nas cimenteiras.

Igualmente vago e preocupante, o parágrafo 420 determina que “*Sem prejuízo da prossecução dos objetivos preconizados no PERSU 2020, esta análise pretende que seja avaliada a possibilidade de utilização de CDR com origem em RU ou da própria “Fração Resto” noutros setores industriais, nomeadamente em unidades de cogeração, ponderando-se a possibilidade de adaptação tecnológica de unidades industriais com potencial de utilização destas frações.* Também esta referência carece de clarificação sobre o que se pretende propor, nomeadamente se se tratará de um estudo para identificar outros *setores industriais*. Parece-nos que importaria que as propostas tivessem um grau de concretização que permitisse a sua análise e discussão em profundidade.

Em matéria de desvio da fração resto de aterro, existe em todo o documento uma evidente orientação estratégica de remeter os custos para o setor dos resíduos, seja por via da utilização dos fundos desse setor seja pelo pagamento de *gate-fees* futuras, e os benefícios para setores terceiros, seja o setor cimenteiro, seja a EDP. É uma orientação estratégica que o setor dos resíduos não pode aceitar por múltiplas razões. Nomeadamente: 1- o setor está sujeito a metas muitíssimo exigentes e carece de todo o investimento disponível para as cumprir; 2- importa sempre ter presente que o setor dos resíduos é um setor regulado que não pode estar disponível para assumir *gate-fees* futuras a praticar por setores que não são regulados e que, operando em economia de mercado, defendem naturalmente a sua competitividade; 3- são as Empresas do setor dos resíduos que têm o know-how, a experiência e, sobretudo, a missão de gerir resíduos. São elas que prestam contas à sociedade por essa função, bem como pelo cumprimento das metas a ela associadas e serão elas que continuarão

a gerir os resíduos da sociedade no longo prazo e que não estão sujeitas às logicas de mercados de setores específicos.

5- A afetação das metas nacionais aos SGRU

O problema da afetação das novas metas de reciclagem, recolhas seletivas e desvio de aterro foi um dos problemas que levou a esta revisão do PERSU2020, por se ter constatado que a afetação de metas aos SGRU para o cumprimento das obrigações comunitárias até 2020 continha incoerências, e mesmo injustiças, e carecia de uma revisão para o período após 2020.

Estando nós em 2019 e sendo já conhecidas de todos as variáveis com influência neste processo (metas europeias, metas das Entidades Gestoras, entre outras), havia uma legítima expectativa no setor de que esta revisão do PERSU2020+ trouxesse uma proposta de metodologia para o cumprimento das metas, com a devida afetação de responsabilidades, que pudesse ser transparentemente analisada e discutida no setor, o que não se verifica. A proposta de PERSU2020+ parece apontar, em diversos locais (por exemplo parágrafo 114) para uma *estratégia regional* para o cumprimento dos compromissos comunitários, mas não esclarece como é que essa nova abordagem se vai efetivar, isto é, como é que as metas nacionais se articulam com a referida *estratégia regional*. O PERSU2020+ também não é esclarecedor quanto ao papel futuro dos SGRU, das Autoridades Regionais e dos Municípios, nesta matéria, e sobre como estas entidades se vão articular, dentro das respetivas esferas de competência, para um desempenho com sucesso no cumprimento das metas.

6- A Taxa de Gestão de Resíduos

Há grande desconforto do setor relativamente ao modelo de TGR atualmente em vigor, o qual se configura mais como um imposto do que como uma taxa que possa ser um instrumento de política de gestão de resíduos. Havia grandes expectativas que a revisão do PERSU2020 viesse trazer uma nova orientação para a TGR. Porém, embora a TGR seja referida várias vezes ao longo da proposta de PERSU2020+, não se encontra uma proposta concreta de um novo modelo de TGR que possa ser analisado e discutido pelo setor. Esta omissão é causa, naturalmente, de apreensão no setor.

No ponto 204 assume-se que o facto de Portugal não encaminhar mais resíduos para valorização se deve a uma TGR baixa. Mas tal conclusão carece de justificação. Em Portugal, a gestão de resíduos urbanos não segue uma lógica de funcionamento privado e concorrencial, os SGRU têm seguido as diretrizes estabelecidas nos diversos Planos, e têm investido de acordo com o que foi determinado pelos Quadros Comunitários de apoio. Se alguém deve responder pelas dificuldades que atualmente o setor atravessa, não serão certamente os SGRU, mas quem elaborou os diversos Planos e definiu as prioridades de apoio financeiro.

A TGR é um incentivo muito eficaz em sistemas com operadores privados que podem fazer opções de tratamento diferenciadas, mas em Portugal, onde a gestão de RU é baseada em monopólios regionais, com baixa margem de escolha relativamente às opções de tratamento, deve ponderar-se com muito cuidado crescimentos muito expressivos da TGR, particularmente quando o resultado não reverte para o setor, servindo simplesmente para elevar o custo tratamento de resíduos ao cidadão e às autarquias (quando estas não refletem os custos das tarifas no cidadão). É preciso ter consciência do baixo rendimento médio das famílias portuguesas, principalmente no interior, e não copiar acriticamente mecanismos de países onde a organização do setor é totalmente diferente.

É assim fundamental definir a evolução da TGR a longo prazo, tendo em atenção a real situação da população portuguesa e das autarquias e, em paralelo, criar um mecanismo que permita que os montantes cobrados revertam para benefício do setor. Infelizmente o PERSU2020+ é omissos nesta matéria.

A este propósito, acresce ainda referir um outro aspeto que poderia igualmente ter sido objeto de tratamento no documento em análise, e que se prende com a parcela de TGR Não-Repercutível, aplicável aos SGRU e indexada aos desvios das metas do PERSU 2020, enquanto instrumento de incentivo ou de penalização consoante o grau de cumprimento ou desvio das metas.

Ora, assumindo-se claramente que o atraso de dois anos na concretização dos investimentos determinaram a impossibilidade do cumprimento das metas, conduzindo ao pedido de derrogação junto da Comissão Europeia para a sua avaliação em 2022, em abono da coerência e do respeito pelos princípios da justiça e proporcionalidade, não podemos deixar de referir a necessidade de acautelar que os SGRU não sejam duplamente penalizados com a aplicação da TGR-NR. Neste sentido, consideramos que deve ser estabelecida a sua isenção excecional tendo em conta precisamente a excecionalidade das circunstâncias que impediram o cumprimento das metas por parte dos SGRU, o que poderia ter sido acautelado já nesta revisão.

7- A adaptação dos TMB e capacidade de valorização de RUB

Como se sabe, a partir de 2027, a valorização orgânica dos biorresíduos só contará para as metas de preparação para reutilização e reciclagem se estes forem recolhidos de modo seletivo. Por outro lado, há uma obrigação de recolha seletiva generalizada de biorresíduos a partir de 2024. Sabemos também que existe uma significativa capacidade de tratamento e valorização de biorresíduos no país, mas inserida nos TMB projetados para a receção de resíduos de recolha indiferenciada. Assim, é essencial uma preparação atempada da adaptação dos TMB existentes às novas realidades. Os técnicos ouvidos dividem-se quanto às necessidades de investimento para o efeito de adaptação das instalações às novas realidades e quanto à profundidade das alterações necessárias. Mas é inequívoco que será necessário identificar, instalação a instalação, as necessidades e respetivos custos, e haverá que preparar o processo transitório, que não será necessariamente fácil. Embora a adaptação dos TMB seja brevemente referida na proposta de PERSU2020+, pela importância de que se reveste, consideramos que esta matéria deveria constituir um programa autónomo.

8- O problema da remuneração da eletricidade.

A eletricidade fornecida à rede representa uma receita para a quase totalidade dos Sistemas, as tarifas garantidas começam a expirar a partir de 2020, sem que o setor conheça o modelo que se seguirá. Importaria clarificar a situação e definir regras a longo prazo que permitam a adaptação dos Sistemas. Infelizmente, além do diagnóstico, não há qualquer informação que permita compreender o enquadramento que se aplicará nessa área, após 2020, o que preocupa muito os SGRU.

9- Outros

No ponto 205 é apresentado “o custo médio dos tratamentos de gestão de resíduos urbanos do universo dos 11 sistemas multimunicipais”. Sem o devido enquadramento, esses custos não têm nenhum significado. Por exemplo, alguns dos tratamentos indicados são tratamentos finais, outros não, como é o caso dos TMB em que parte importante do material que por eles passa acaba em aterro sanitário, o que significa que esse material está sujeito ao custo do TMB, seguido do custo do aterro e ainda do pagamento de TGR. Acontece isso, presentemente, a mais de um milhão de toneladas de resíduos (22% dos RU nacionais). Esse material, apesar de ir para aterro tem, efetivamente, um custo de gestão muito elevado. Por outro lado, há tratamentos que têm receitas associadas, seja de recicláveis, seja de energia, mas o texto não esclarece se os custos indicados são custos antes de receitas ou se são derivados da conta de exploração.

Parece-nos assim desadequado apresentar, sem o devido enquadramento e explicação, custos de tratamento obtidos apenas numa parte do universo dos SGRU, que foram contabilizados para fins específicos, como se estes custos fossem representativos de todo o universo e ainda tirar conclusões a partir deles.

No parágrafo 427, tabela 65, surge uma medida 16 designada “Incentivo da utilização do CDR nacional, considerando os princípios de proximidade e da autossuficiência”. Mais uma vez não percebemos que “incentivos” são estes, a quem se destinam, como vão ser aplicados, quem os vais suportar, entre outros. Importaria clarificar.

Em suma, sem prejuízo do enquadramento apresentado, de se tratar de um documento bem estruturado, em nosso entendimento a revisão do PERSU não reflete a expectativa criada em termos de soluções concretas e específicas para alguns dos problemas e questões que foram sendo identificados como de resolução premente, dos quais se destaca a questão da clarificação das metas, a TGR, ou mesmo para incrementar de forma significativa a recolha seletiva, como em alguns casos, aponta para soluções que nos oferecem reservas, ou porque já foram experimentadas no passado e os resultados não são encorajadores, como é o caso do reforço de investimento em CDR, ou porque se tratam de soluções que não se encontrando suficientemente testadas nos parecem constituir propostas pouco prudentes face aos desvios das metas identificados.

Na expectativa de termos dado um contributo positivo, e mantendo-nos disponíveis e interessados em aprofundar o debate, subscrevemo-nos com elevada estima e consideração,

Lisboa, 25 de janeiro de 2019.

As entidades 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: AMBILITAL, Investimentos Ambientais no Alentejo, E.I.M.; Ambisousa – Empresa Intermunicipal de Tratamento e Gestão de Resíduos Sólidos, E.I.M.; ARM - Águas e Resíduos da Madeira, S.A.; Braval – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.; ECOBEIRÃO – Sociedade de Tratamento de Resíduos Sólidos do Planalto Beirão E.I.M., S.A.; ECOLEZÍRIA – Empresa Intermunicipal para o Tratamento de Resíduos Sólidos, E.I.M.; EMARVR – Água e Resíduos de Vila Real E.M., S.A.; GESAMB – Gestão Ambiental e de Resíduos, EIM; LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto; MUSAMI – Operações Municipais do Ambiente EIM SA; Resialentejo – Tratamento e Valorização de Resíduos, EIM; Resíduos do Nordeste, E.I.M,S.A.; RESITEJO – Associação de Gestão e Tratamento dos Lixos do Médio Tejo; Serviços Municipalizados de Saneamento Básico de Viana do Castelo (SMSBVC); TERAMB –

Empresa Municipal de Gestão e Valorização Ambiental da Ilha Terceira, EM, e a TratoLixo - Tratamento de Resíduos Sólidos, E.I.M., S.A..

A ESGRA é ainda associada da Municipal Waste Europe (MWE), Associação Europeia para a Gestão de Resíduos, sediada em Bruxelas, que congrega atualmente 16 países europeus e é interveniente formal junto das instituições comunitárias - Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Comité das Regiões e fóruns especializados de Bruxelas, nomeadamente, no âmbito dos procedimentos legislativos em matéria de resíduos.

A AVALER - Associação de Entidades de Valorização Energética de Resíduos Sólidos Urbanos - é uma Associação sem fins lucrativos, constituída ao abrigo do direito privado em 19 de Dezembro de 2005, 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 é a associação das empresas que em Portugal possuem sistemas integrados de gestão de resíduos urbanos incluindo valorização energética. São associadas da AVALER, a Valorsul - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos das Regiões de Lisboa e do Oeste, S.A., empresa 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, entidade 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., empresa 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 gerem mais de 3 milhões de toneladas de resíduos, representando cerca de dois terços dos resíduos urbanos do País.

Pelas respetivas Direções,

Pela ESGRA

Carla Velez | 214 240 221

Pela AVALER

Feliz Mil Homens | 966 824 434