Portal ConsultaLEX (consultalex.gov.pt)

Pronúncia à Consulta Pública sobre o "ACORDO DE PARCERIA – PORTUGAL 2030"

I. ENQUADRAMENTO

Dada a importância e o papel do Acordo de Parceria para o incremento do setor dos resíduos urbanos, a presente pronúncia sobre a versão *draft* é apresentada conjuntamente pela **ESGRA -** Associação para a Gestão de Resíduos Urbanos e a **AVALER** - Associação de Entidades de Valorização Energética de Resíduos Sólidos Urbanos.

Os Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU) asseguram a prestação do serviço público essencial de gestão de resíduos urbanos.

De acordo com os últimos dados oficiais sobre a caracterização do setor dos resíduos urbanos, e muito resumidamente, em 2020, foram produzidas 5279 milhões de toneladas (t) de RU. Manteve-se a tendência de crescimento dos últimos anos, em que apenas foram exceção os anos de crise severa que o país atravessou no período de 2011 a 2014, mas que curiosamente não diminuíram no contexto da crise atual, mantendo-se a tendência de crescimento do valor da capitação de 513 Kg/hab.ano, acima da média Europeia no valor de 489Kg/hab.ano, e muito longe da meta de 2020: 450 kg/hab.ano.

Quanto aos níveis de desempenho, apesar de ser notório o desenvolvimento do setor nos últimos 20 anos, em que foram erradicadas 307 lixeiras, encontrando-se atualmente o país dotado na sua globalidade de infraestruturas que permitem a recolha e o tratamento da totalidade dos RU produzidos, a verdade é que deposição em aterro atingiu, em 2020, 62% dos resíduos urbanos produzidos em Portugal, sendo que está obrigado a diminuir este valor até 10% da deposição em aterro do valor total dos resíduos produzidos, em 2035.

A produção de resíduos urbanos é o resultado de praticamente todas as atividades humanas, sendo o contributo da gestão de resíduos para o desenvolvimento económico circular claramente assumido pela política comunitária, assente na transição da gestão e tratamento de resíduos para uma gestão e tratamento de recursos, que deve ser integrada, inclusiva e socialmente justa, conforme decorre, nomeadamente do Pacto Ecológico Europeu.

Assim, o presente documento é da maior relevância estratégica para que Portugal possa alcançar um novo patamar de desempenho e de resultados relativamente aos objetivos e metas em matéria de resíduos a que se encontra vinculado, cujas dificuldades para o efeito são aliás reconhecidas na versão em análise, devendo por isso constituir uma prioridade da política pública nacional.

De acordo com o documento em análise, o alinhamento estratégico do Acordo de Parceria e da Estratégia Portugal 2030, segue os cinco objetivos estratégicos da União Europeia, destacando-se relativamente ao setor dos resíduos urbanos, o objetivo estratégico: "uma Europa mais verde (OP2)". Tal não deve levar a considerar que o setor não seja também abrangido pelos demais objetivos do alinhamento traçado, a saber: "uma Europa mais competitiva e mais inteligente (OP1); uma Europa mais conectada (OP3); uma Europa mais social e inclusiva (OP4) e uma Europa mais próxima dos cidadãos (OP5)", tendo em com conta a natureza transversal e integrada da produção de resíduos urbanos, que deve merecer por isso, uma gestão estratégica igualmente transversal e integrada.

Quanto ao alinhamento do Acordo de Parceria face à Estratégia Portugal 2030, o setor dos resíduos urbanos enquadra-se na Agenda temática 3 – Transição Climática e Sustentabilidade dos Recursos, o que não deve, também aqui, determinar a exclusão de outros apoios, nomeadamente no âmbito da "Digitalização, Inovação e Qualificações como Motores do Desenvolvimento" referente à Agenda 2, definida naquela Estratégia.

Conforme resulta do documento: "A **agenda temática 3 - Transição Climática e Sustentabilidade dos Recursos** está focada na transição climática e na sustentabilidade e uso eficiente de recursos. Para este efeito, promove a economia circular, fomenta a resiliência do território e procura dar resposta ao desafio da transição energética – enquanto elemento essencial para atingir os objetivos nacionais de alcançar a neutralidade carbónica em 2050. As temáticas a desenvolver abarcam a transição energética (via descarbonização, eficiência energética e mobilidade sustentável), a gestão hídrica e o ciclo urbano da água, a economia circular, a proteção da natureza e biodiversidade e a gestão de riscos. Considerando os seus objetivos, a mesma alinha-se com o **OP2 – Portugal + Verde.** A sua materialização no Portugal 2030 realizar-se-á no Programa para a Ação Climática e Sustentabilidade, no Programa Inovação e Transição Digital, nos programas regionais e no Programa Mar. **Esta agenda absorve 4,8 mil milhões de euros do Acordo de Parceria, aproximadamente 21% do total dos fundos de coesão."**

II. Neste contexto, sobre a versão em consulta temos as seguintes propostas:

- **Principais Opções Programáticas por Objetivo Estratégico**

Sem prejuízo de a nossa análise se centrar no enquadramento acima referido que integra expressamente a gestão de resíduos, o apoio ao setor dos resíduos pode ser abrangido por outros Objetivos Estratégicos, como é caso do "Objetivo Estratégico 1 – Portugal mais Competitivo e Inteligente", ao nível do reforço dos fatores imateriais de competitividade, e beneficiar de apoio para a capacitação estratégica ao nível da inovação organizacional, através do seu enquadramento no Objetivo 1.1. "Desenvolver e reforçar as capacidades de investigação e inovação e adoção de tecnologias avançadas", bem como no Objetivo 1.2 "Aproveitar as

vantagens da digitalização para os cidadãos, empresa, entidades de investigação e autoridades públicas", para apoiar o processo de digitalização do setor dos resíduos.

Também no Objetivo 1.3 "Reforçar o crescimento sustentável e a competitividade das PME e a criação de emprego em PME, inclusive através de investimento produtivo", devem ser tidas em conta medidas que permitam contribuir para o desenvolvimento de serviços e processos produtivos, nomeadamente, no investimento em serviços de reparação de produtos e em processos produtivos não só sustentáveis, mas que visem a produção de bens de natureza reciclável e de incorporação de materiais reciclados. O mesmo se diga relativamente ao Objetivo 1.4.

- Importa agora detalhar a nossa atenção sobre o **Objetivo Estratégico 2 – Portugal mais Verde**

De acordo com a versão em análise, é claramente assumida a necessidade de transitar para uma economia neutra em carbono até 2050, tendo em conta os compromissos assumidos pelo País, nos termos do Acordo de Paris e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas, bem como nos principais instrumentos com vista à sua concretização, como o Roteiro para a Neutralidade Carbónica (RNC) e o Plano Nacional Energia e Clima (PNEC 2030).

Neste âmbito, Portugal compromete-se com o Princípio da "Prioridade à Eficiência Energética", nas decisões sobre projetos de investimento no setor energético, reconhecendo igualmente que a estratégia de Portugal para a próxima década assenta numa combinação de diversas opções de políticas e medidas, bem como de opções tecnológicas variadas, procurando encontrar sinergias.

É neste contexto e visão estratégica integrada que deve ser enquadrado o contributo do setor dos resíduos urbanos, na medida em que também produz energia a partir de resíduos.

Com efeito, generalidade dos SGRU, em Portugal produz energia a partir do tratamento dos resíduos urbanos, através de três tipos de instalações: motogeradores utilizando biogás produzido em unidades de digestão anaeróbia (DA), motogeradores utilizando biogás produzido em aterros sanitários e centrais de incineração dedicada de resíduos urbanos, sendo a energia elétrica produzida parcialmente consumida na instalação e o remanescente injetado na rede elétrica de serviço público (RESP).

A produção de eletricidade a partir do aproveitamento de resíduos urbanos, seja por via da incineração, seja da digestão anaeróbia, permite o desvio da deposição dos resíduos em aterro, contribuindo para a redução de emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e para o cumprimento das metas de reciclagem. De referir que a produção de eletricidade pelos SGRU é um subproduto da gestão de resíduos urbanos. Ou seja, os resíduos têm de ser adequadamente tratados independentemente do seu aproveitamento e valorização energética, constituindo este um benefício adicional do tratamento de resíduos para o ambiente e para a sociedade.

Assim, os compromissos internacionais, europeus e nacionais assumidos por Portugal, como os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), seja através do PNEC, do Roteiro para a Neutralidade Carbónica, o Plano de Ação para a Economia Circular, o Pacto Ecológico Europeu e todos os demais instrumentos destinados a mitigar as alterações climáticas, determinam a necessidade de uma estratégia integrada e uma abordagem transversal de modo a otimizar as sinergias de todas as políticas públicas, devendo por isso, ser alocadas verbas destinadas à produção de energia a partir de resíduos urbanos, promovendo-se deste modo a diversificação de fontes de energia pretendida.

Em suma, ao ser privilegiada a operação de tratamento de resíduos urbanos através da valorização energética, desviando os resíduos urbanos da deposição em aterro (através da incineração e da digestão anaeróbia) e ao ser promovida a recuperação do gás de aterro, reduzem-se as emissões de gases com efeito de estufa (GEE) de duas formas:

a) Pela redução das emissões de metano (um gás com um potencial de efeito de estufa 21 vezes superior ao dióxido de carbono), e
b) Pela produção de eletricidade sem recurso ao carvão, o maior emissor de GEE por unidade de energia.

Recorde-se que o setor dos resíduos e águas residuais é responsável por 8,3% das emissões nacionais de GEE, dos quais 72% provêm dos aterros sanitários[1]. Os aterros são responsáveis por 6% das emissões totais de GEE do país, o que não é negligenciável num quadro ambicioso de descarbonização.

A utilização dos resíduos urbanos como recurso renovável de produção de energia elétrica deve, por este prisma, ser valorizada pelo aumento da eficiência energética do país e como alternativa ao recurso aos combustíveis fósseis na produção de energia, contribuindo, desta forma, para as metas de produção de eletricidade renovável (através de fontes de energia renovável onde se inserem os resíduos urbanos) e para a descarbonização da economia.

Outra característica da produção de energia elétrica derivada de resíduos e que a distingue das demais, é que a mesma consiste numa fonte não intermitente, e, nessa medida, reflete-se em potência garantida para o sistema elétrico nacional, ao contrário de outras fontes renováveis intermitentes, como a solar e a eólica, sendo essencial para substituir outros fornecimentos cessantes e finitos, como é o caso do carvão.

Neste contexto, consideramos fundamental a alocação de verbas ao investimento quer para o aproveitamento do biogás produzido a partir de resíduos urbanos, quer para a criação de capacidade de tratamento por valorização energética. Sobre a capacidade de valorização energética julgamos que importa dar nota que Portugal tem uma capacidade anual per capita de cerca de 100kg, abaixo da média da UE (129kg) e muito abaixo dos países que a European Environmental Agency considerou como os que tinham melhor desempenho em

[1] Roteiro para a Neutralidade Carbónica

termos de reciclagem, a enumerar: Áustria (212kg de capacidade per capita de valorização energética), Bélgica (182kg), Alemanha (202kg), Holanda (245kg) Suíça (343kg) (Eurostat); bem como dos países que já hoje depositam em aterro menos de 5% dos RU: Suécia (229kg), Dinamarca (418kg), Finlândia (239kg), Noruega (221kg de capacidade per capita de valorização energética de resíduos). É, portanto, claríssima a relevância da capacidade de valorização energética de resíduos para o cumprimento das metas de reciclagem e de desvio de aterro, da Economia Circular, mas também para contribuir para o objetivo ambicioso a que Portugal se comprometeu em matéria de produção de energia a partir de fontes renováveis e de substituição quase integral dos combustíveis fósseis.

No que se refere expressamente, no documento em análise, à gestão de resíduos, é reconhecida a dificuldade que o País tem tido relativamente ao cumprimento dos objetivos da UE, sendo necessário um maior esforço, a que acrescem várias dificuldades, desde a disparidade regional do país, ao facto de as tarifas praticadas não cobrirem os custos da gestão de resíduos, referindo-se também à eventualidade de instalações excedentárias de tratamento mecânico e biológico se tornarem obsoletas, prevendo-se um investimento para os objetivos de reciclagem no valor de 994M€ para o período de 2021-2035.

Acresce que, a nosso ver, não são apenas as metas de reciclagem que estão em causa. A meta de redução de deposição em aterro é igualmente, se não mais, exigente e difícil de alcançar. Com efeito, em Portugal, de acordo com os dados do Relatório Anual dos Resíduos Urbanos 2020 (RARU 2020), a taxa de deposição em aterro atingiu o valor de 62%, quando tem uma meta de 10% para atingir num horizonte não assim tão longínquo, em 2035.

Neste cenário, consideramos fundamental alocar as verbas previstas aos seguintes investimentos:

- Sistemas de recolha e valorização de biorresíduos

O país vai ter que se preparar para a recolha seletiva generalizada (ou para valorização local) de biorresíduos até 31 de dezembro de 2023.

- Reconversão das instalações de Tratamento Mecânico e Biológico

Das 21 unidades de tratamento de Resíduos Urbanos Biodegradáveis existentes, 16 estão acopladas a unidades de Tratamento Mecânico, formando as chamadas instalações de Tratamento Mecânico e Biológico. Estas unidades só ficarão obsoletas se não forem reconvertidas, uma vez que a partir de 1/1/2027 deixam de poder contar para as metas de reciclagem, de acordo com as diretivas europeias. Assim, importa acautelar a reconversão destas unidades de modo a que as respetivas instalações de tratamento biológico passem a ser utilizadas para a valorização dos biorresíduos recolhidos seletivamente (vide alínea a) e para continuar a pré-tratar os resíduos indiferenciados durante o fase-out da recolha indiferenciada, que será inevitavelmente longo. Este investimento, uma vez que visa aproveitar a capacidade instalada, é inevitável e imprescindível.

- Aumento da capacidade de valorização energética

Portugal possui uma capacidade de valorização energética de 1,1 milhões de toneladas por ano, correspondendo a 20 a 22% dos resíduos produzidos. Mas, como já se referiu, o país deposita em aterro sanitário cerca de 2,3 milhões de toneladas de resíduos por ano. Todas as análises apontam para que, mesmo em cenários de forte desenvolvimento da recolha seletiva, o país precise de aumentar a capacidade de valorização energética de modo a reduzir ao mínimo a deposição em aterro, como determinado pelos objetivos da Economia Circular e obrigações constantes das diretivas europeias. O crescimento mínimo de capacidade de valorização energética, para tendermos para esse objetivo seria de 300.000 a 400.000 toneladas por ano, consistindo no acréscimo de uma linha na Região Norte e outra na Região Lisboa e Vale do Tejo, e ainda, em linha com as melhores práticas europeias e mundiais em termos de valorização de resíduos e redução do envio para aterro, sem comprometer os objetivos de reciclagem, além das duas linhas referidas, a construção de mais uma linha na região centro e outra na região Sul.

- Aumento da qualidade e quantidade da reciclagem multimaterial e de embalagens

A reciclagem multimaterial está estagnada há mais de uma década em Portugal, apesar dos elevados índices de infra-estruturação do país. Crise económica, carência de comunicação, deficit de responsabilização do produtor de resíduos, um quadro regulatório complexo e excessivamente mutável, falta de coordenação entre os atores, são algumas das razões apontadas para esta situação. Embora a reciclagem de embalagens deva ter os custos cobertos pelo sistema de responsabilidade alargada do produtor das embalagens, a reciclagem multimaterial deve ir além da reciclagem de embalagens, tal como atualmente definidas pelo sistema de responsabilidade alargada do produtor, havendo inevitavelmente investimentos a fazer que recairão nos sistemas de gestão de resíduos urbanos e/ou nos próprios municípios. Dada a importância da reciclagem multimaterial na política de resíduos, perspetiva-se a necessidade continuada de investimento nesta área.

Os investimentos a realizar situam-se em dois planos distintos:

(i) necessidade de continuar a investir em medidas “soft” específicas para esta área (estudo, conceção, aplicação e fiscalização de políticas e programas, montagem de programas – “pay as you throw” e outros, comunicação, etc);

(ii) (ii) necessidade de investimento em equipamentos, nomeadamente: expansão e renovação das unidades de triagem, equipamentos de recolha compactação e transporte, ecocentros e estações de transferência, entre outros.

Estamos portanto, face a uma necessidade dupla: por um lado, com o aumento da recolha seletiva será necessário aumentar a capacidade de triagem das unidades existentes, e por outro, durante a próxima década colocar-se-á o problema de atualização tecnológica de muitas das unidades em funcionamento atualmente, tanto mais que a triagem é um dos domínios onde tem havido grande desenvolvimento tecnológico com o aparecimento e desenvolvimento de

triagens cada vez mais automatizadas assentes em sensorização avançada e, num futuro próximo, de robotização.

- Recuperação de passivos ambientais.

A generalidade dos 32 aterros sanitários atualmente em exploração atingirão o seu fim de vida útil durante a próxima década, pelo que haverá necessidade de proceder à sua selagem e recuperação das áreas em causa.

- Outros programas e necessidades específicas e "Soft measures"

Há uma variedade de outras áreas que se tornarão relevantes no futuro próximo, pelo seu alinhamento com os objetivos da política de resíduos. É o caso, por exemplo, da redução do desperdício alimentar, para a qual Portugal se deverá preparar. Por outro lado, a gestão resíduos urbanos exige o envolvimento coordenado de um elevado número de atores, desde logo a totalidade dos cidadãos, mas também os Municípios, os SGRU e muitas empresas públicas e privadas ao longo de toda a cadeia de valor desta atividade. Em particular, sabe-se hoje que a coordenação de cidadãos, Municípios e SGRU, cada um na sua esfera própria de competência, é vital para o sucesso da política de gestão de resíduos. Sabe-se também que, tratando-se de um setor cujo sucesso depende muito do comportamento individual, é necessário garantir processos de comunicação permanente, dirigidos aos cidadãos e às famílias. Além disso, face aos desafios já conhecidos para a próxima década, o setor da gestão de resíduos urbanos terá que inovar e incorporar novas tecnologias, métodos e processos em toda a sua cadeia de valor. Tal como outros, este setor deverá promover o seu alinhamento com os objetivos da "indústria 4.0". Há ainda que acautelar os aspetos relacionados com a coesão territorial e garantir a satisfação de inevitáveis necessidades específicas, por exemplo ao nível da gestão de resíduos nas Regiões Autónomas e/ou regiões do Continente de povoamento muito disperso, entre outros. Assim sendo, reitera-se que os investimentos em formação, capacitação, desenvolvimento de competências, sensibilização e informação, ID&D, são essenciais para aumentar a eficácia das políticas de gestão de resíduos e a eficiência dos investimentos materiais a realizar.

A situação assume particular importância, tendo em conta a exposição a que Portugal se encontra face aos impactos das alterações climáticas, recomendando por isso que o reconhecimento dos custos da inação face a estes impactos seja devidamente acautelado.

Face ao exposto, relativamente ao Objetivo Estratégico "OE 2.6. Promover a transição para uma economia circular e eficiente no uso de recursos, para além dos objetivos que se pretendem alcançar devem ser expressamente previstos os seguintes (assinalados a negrito):

"No setor dos Resíduos pretende-se:

- Aumentar a reparação, remanufatura e reutilização;
- Aumentar a quantidade de resíduos recolhidos seletivamente;

- Aumentar a quantidade de biorresíduos desviados de aterro e reduzir a quantidade de resíduos recolhidos de forma misturada, através da separação e reciclagem na origem ou da rede de recolha seletiva;
- Melhorar a eficiência e eficácia na recolha de RU;
- Melhorar a qualidade dos RU recolhidos;
- Aumentar a adoção de sistemas tarifários que incentivem a redução da produção e a separação dos resíduos na origem;
- Promover a digitalização dos serviços municipais de resíduos;
- Aumentar a capacidade de triagem de RU;
- Aumentar a capacidade de valorização de biorresíduos;
- Aumentar a capacidade de preparação para reutilização;
- Aumentar a eficiência das instalações de triagem;
- Aumentar a eficiência das instalações de valorização de biorresíduos;
- **Assegurar o escoamento dos biorresíduos;**
- Aumentar a qualidade dos resíduos que saem da triagem;
- **Aumentar a capacidade de valorização energética a partir de resíduos urbanos;**
- **Aumentar a literacia da população sobre a gestão de resíduos urbanos;**
- **Assegurar a realização de campanhas de publicidade institucional regulares e de âmbito nacional, com vista à mobilização e capacitação da população**

Face ao exposto, tendo em os desafios a que o setor dos resíduos se encontra sujeito e a necessidade de investimento e um plano específico de ação que permitam executar as medidas necessárias e adequadas para as metas comunitárias obrigatórias, consideramos insuficiente o montante previsto.

Finalmente, não podemos deixar de salientar a necessidade de articulação dos instrumentos de concretização de medidas aos instrumentos de planeamento, e neste contexto, sublinhar que o Plano Estratégico dos Resíduos Urbanos, para além de não ter sido aprovado, como aliás consta da versão do documento em análise, não é sequer conhecido dos SGRU, aos quais compete parte da execução das medidas e a maioria dos objetivos para cumprir.

Em suma, tendo em conta os compromissos internacionais, europeus e nacionais assumidos por Portugal, como os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), seja através do PNEC, do Roteiro para a Neutralidade Carbónica, o Plano de Ação para a Economia Circular, o Pacto Ecológico Europeu e todos os demais instrumentos destinados a mitigar as alterações climáticas, determinam a necessidade de uma estratégia integrada e uma abordagem transversal de modo a otimizar as sinergias de todas as políticas públicas.

Lisboa, 30 de novembro de 2021

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).