

## **Contributos para uma reflexão sobre o futuro da Política de Coesão, Portugal 2030, relativos ao setor da Gestão de Resíduos Urbanos**

A ESGRA 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 15 entidades, 13 das quais são Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU) do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Estas empresas, todas de capital maioritariamente Municipal, gerem mais de 1,5 milhões de toneladas de resíduos urbanos por ano, correspondendo a 34% da totalidade dos resíduos urbanos produzidos no país, servindo 31% da população nacional. A ESGRA é associada da Municipal Waste Europe (MWE), associação europeia sediada em Bruxelas e 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 geram mais de 3 milhões de toneladas de resíduos, representando cerca de dois terços dos resíduos urbanos do país.

A ESGRA e AVALER saúdam a iniciativa do Governo de promover uma reflexão estratégica visando a identificação dos grande objetivos para o país, bem como a preparação atempada da programação dos fundos da União Europeia, no horizonte 2030. Do ponto de vista do setor da gestão de resíduos, a preparação atempada do próximo ciclo de investimentos parece-nos uma iniciativa da maior relevância para o setor. Nesse contexto, a ESGRA e a AVALER, acreditam poder dar um contributo relativo à sua área específica de atividade: a gestão de resíduos urbanos.

Portugal produz cerca de 4,7 milhões de toneladas de resíduos urbanos por ano, o que representa cerca de um terço da totalidade dos resíduos produzidos no país; no entanto, dadas as suas características específicas (composição, perigosidade, impacte ambiental, económico e social) esta tipologia de resíduos é alvo de uma atenção muito particular em toda a União Europeia, a ponto de constituir uma matéria objeto de vasta e abundante regulamentação europeia específica e de metas ambientais específicas, no quadro do pacote de diretivas designado Economia Circular.

A gestão de resíduos urbanos teve nas últimas duas décadas uma evolução notável, em Portugal. Nesse período, o país adquiriu capacidade de gestão, *know-how*, tecnologia, um quadro regulamentar sofisticado, instituições operantes e empresas competitivas e com responsabilidades ambiental e social. O país trata hoje a totalidade dos resíduos urbanos produzidos, de acordo com as mais exigentes regras de salubridade, higiene e defesa do ambiente.

Porém, é também inquestionável que subsistem estrangulamentos no setor que impedem que este se projete para um novo patamar de qualidade e exigência na gestão de resíduos urbanos. Em particular:

- i) A fração de resíduos reciclados encontra-se muito abaixo do necessário para cumprir as metas europeias.
- ii) A qualidade dos materiais recolhidos para reciclagem é, por vezes, preocupantemente baixa, seja devido ao modelo técnico de recolha e processamento, seja devido às características dos matérias (por exemplo no caso dos plásticos), o que impede, correntemente, a sua integração nos processos produtivos, como matérias primas secundárias.
- iii) O envio para aterro sanitário permanece muito elevado (51% dos resíduos urbanos em 2016), com o concomitante impacte ambiental associado, em termos de poluição do solo e lençóis freáticos e emissão de gases com efeito de estufa.
- iv) O sistema exhibe uma forte dependência de opções tecnológicas feitas no passado recente que não atingiram os objetivos pretendidos e cuja viabilidade no futuro carece de adaptação e reconversão de modo a integrar processos de tratamento diferenciados, devido às novas regras europeias (caso das instalações de Tratamentos Mecânicos e Biológicos-TMB).
- v) O sistema de recolha de resíduos ainda é demasiado atomizado e carece continuamente de otimização de meios e processos e ganhos de eficiência.

Por outro lado, foi recentemente aprovado na União Europeia o designado pacote Economia Circular que, entre outros aspetos, impõe a todos os países da UE objetivos muito ambiciosos na gestão de resíduos urbanos: metas de reciclagem elevadas e fortemente crescente (55% da totalidade dos resíduos urbanos em 2025, 60% em 2030 e 65% em 2035), metas de reciclagem de embalagens ainda mais ambiciosas (65% em 2025 e 70% em 2030, com metas específicas mínimas para cada um dos materiais: plástico, madeira, metais ferrosos alumínio, vidro e papel e cartão) e uma severa limitação do envio de resíduos para aterro sanitário (um máximo de 10% em 2035). Além disso, até 31 de dezembro de 2023 deverá estar instalada na generalidade do território a possibilidade de valorização de biorresíduos, seja por via de recolha seletiva e posterior tratamento, seja por reciclagem na origem, por exemplo com práticas de compostagem local. Entre outras obrigações.

Face a este nível de exigência, é fundamental que Portugal aproveite da melhor maneira os recursos remanescentes do atual quadro comunitário de apoio, tendo em vista os objetivos de longo prazo para o setor e, sobretudo, que prepare escrupulosamente a aplicação do próximo Quadro Comunitário 2021-2027.

No quadro Comunitário de apoio que termina em 2020, o apoio aos projetos na área da gestão de resíduos estiveram incluídos no Eixo 3 (Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos) do POSEUR. O objetivo definido para este setor foi a *“valorização dos resíduos, reduzindo a produção e deposição em aterro, aumentando a recolha seletiva e a reciclagem”*, e os indicadores de resultados estavam diretamente relacionados com as metas comunitárias a que o país está sujeito para 2020: – a *“Preparação para reutilização e reciclagem de RU no total 50% de RU recicláveis”* e a *“Redução da quantidade total depositada em aterro, dos resíduos urbanos biodegradáveis, de 35% face aos resíduos produzidos em 1995”*.

Numa apreciação meramente qualitativa, o quadro comunitário de apoio em curso até 2020, está a ser utilizado fundamentalmente no investimento em equipamentos e projetos de recolha seletiva de resíduos. Um primeiro aviso, que teve atrasos significativos com fortes repercussões na realização

atempada dos investimentos previstos e por conseguinte no cumprimento das metas previstas no PERSU 2020, previa a possibilidade de financiamento de uma gama alargada de equipamento para recolha seletiva, incluindo ecopontos, ecoilhas, viaturas de recolha e outros equipamentos; o segundo aviso focou-se em projetos e sistemas de recolha porta a porta, projetos piloto de “*pay as you throw*” e projetos piloto de recolha de biorresíduos. Houve, além disso, um acréscimo de investimento em operações e projetos de sensibilização da população para a separação e reciclagem de resíduos.

Porém, o país encontra-se ainda muito distante das metas a que está sujeito para 2020 e, por maioria de razão, ainda mais distante das metas para 2025 e seguintes, referidas acima. Na última avaliação (relativa a 2016) a taxa de reciclagem foi de cerca de 28% da totalidade dos resíduos urbanos, muito distante da meta de 50% em 2020. Por outro lado, a partir de 1 de janeiro de 2027 os resíduos urbanos biodegradáveis atualmente valorizados nos TMB (que representam cerca de metade dos 28% referidos) deixarão de ser considerados como reciclados se não forem recolhidos seletivamente. A outra meta, relativa ao envio de Resíduos Urbanos Biodegradáveis para aterro, em 2016 estava em 41% do enviado em 1995, ou seja, ainda distante dos objetivos de 35% em 2020. Por outro lado, a recolha seletiva de biorresíduos é ainda incipiente no país, representando cerca de 2% da totalidade dos resíduos urbanos e encontrando-se circunscrita às regiões urbanas da grande Lisboa e do grande Porto.

Portanto, sendo certo que os financiamentos do POSEUR se alinharam com os objetivos definidos, é inquestionável que os resultados ficaram aquém do necessário para que esses objetivos fossem integralmente cumpridos e a distancia às novas metas é muito expressiva. Importa assim perspetivar com rigor o novo ciclo de investimentos suportado pelo próximo quadro comunitário de apoio.

Neste contexto, parece-nos que há cinco áreas que serão essenciais no próximo ciclo de investimentos, particularmente, durante a vigência do próximo quadro comunitário de apoio:

- a. Sistemas de recolha de biorresíduos. O país vai ter que preparar-se para a recolha seletiva generalizada (ou para valorização local) de biorresíduos até 31 de dezembro de 2023. Tal implicará um esforço muito significativo, não só em equipamentos (de deposição, recolha e transporte) como também de comunicação, dado tratar-se de uma novidade na generalidade do país. A informação existente sobre recolha e tratamento de biorresíduos, baseada em casos concretos, demonstra custos bastante elevados para essas operações. As alternativas à recolha seletiva de biorresíduos, particularmente os programas de promoção da compostagem doméstica, considerando o custo dos compostores, a formação dos utilizadores e a gestão do programa, são igualmente exigentes em termos de investimento.
- b. Reconversão dos Tratamentos Mecânicos e Biológicos. 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 Biológico. Estas unidades tornar-se-ão obsoletas durante a próxima década, não só porque os compostos e digeridos nelas produzidos são de baixa qualidade e difícil escoamento, mas também porque 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. A reconversão destas unidades terá custos que só poderão ser determinados numa análise caso a caso, mas este investimento, visando aproveitar a capacidade instalada, é inevitável.
- c. 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. Porém, 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 mínimo de crescimento de capacidade de valorização energética, para tendermos para esse objetivo seria de 300.000 a 400.000 toneladas por ano, que nos aproximaria das melhores práticas europeias e mundiais em termos de valorização de resíduos e redução do envio para aterro, sem comprometer os objetivos de reciclagem.

- d. Aumento da qualidade e quantidade da reciclagem multimaterial e de embalagens. Esta área da reciclagem multimaterial está estagnada há mais de uma década, apesar dos elevados índices de infra-estruturação do país. Opções erradas, 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 essa 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. Por outro lado, à imagem de outros países europeus e de alguns ensaios à escala reduzida feitos entre nós, Portugal deverá continuar a introduzir sistemas avançados de recolha de reciclados, nomeadamente sistemas “*pay as you throw*” e outros. Assim, dada a importância da reciclagem multimaterial na política de resíduos, perspectiva-se a necessidade continuada de investimento nesta área.
- e. Outros programas e necessidades específicas. Há uma variedade de outras áreas que se tornarão relevantes no futuro próximo pelo seu alinhamento com os objetivos da política de resíduos. Nomeadamente: programas de redução do desperdício alimentar (notar que a UE tem por objetivo a redução de 50% do desperdício alimentar e Portugal deverá prepara-se para esse objetivo); programas de comunicação, sensibilização, responsabilização do produtor de resíduos, fundamentais para o envolvimento do produtor de resíduos na gestão sustentável dos mesmos; programas de investigação desenvolvimento e inovação na gestão de resíduos, fundamentais para que este setor se adapte os objetivos da “indústria 4.0”; identificação e correção de necessidades e debilidades específicas: por exemplo ao nível da gestão de resíduos nas Regiões Autónomas com as suas necessidades específicas, e/ou regiões do Continente de povoamento disperso, entre outros. São igualmente áreas onde o setor e gestão dos resíduos urbanos deverá investir no futuro, para cumprir os objetivos estabelecidos.

Sem prejuízo de virmos a aprofundar a reflexão sobre a matéria, numa análise preliminar, naturalmente simplificadora da complexidade do setor, permitimo-nos elencar estas 5 áreas como fundamentais a um adequado desenvolvimento do setor da gestão dos resíduos urbanos em Portugal, durante a próxima década.

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, 19 de julho de 2018

Pelas respetivas Direções,

Pela AVALER

Feliz Mil Homens | 966 824 434 | feliz@deq.isel.pt

Pela ESGRA

Carla Velez | 214 240 221 | carla.velez@esgra.pt