

## Parecer sobre o PERSU 2020+

### SUMÁRIO EXECUTIVO

Para cumprir a meta de reciclagem de resíduos urbanos (55%), estabelecida para 2025, Portugal necessita em 6 anos (2019-2025) de passar de uma reciclagem de 1 milhão de toneladas (20% dos resíduos urbanos) para 2,75 milhões de toneladas, ou seja um aumento de 1,75 milhões de toneladas em 6 anos, quando foram necessários mais de 20 anos para se atingir uma reciclagem de 1 milhão de toneladas.

Apesar deste desafio extremamente exigente, o PERSU 2020+ prevê investir 200 milhões de euros em infraestruturas destinadas à queima de resíduos urbanos e apenas 300 milhões para a reciclagem.

A questão é saber como se resolve o seguinte paradoxo: como será possível garantir a reciclagem de 1,75 milhões de toneladas de resíduos urbanos com apenas 300 milhões de euros, e gastar 200 milhões em soluções de eliminação que são contrárias à economia circular e que permitirão tratar apenas cerca de 550 mil toneladas?

A ZERO considera que os montantes previstos para investimento em reciclagem são claramente insuficientes e não permitirão assegurar o cumprimento da meta de reciclagem de 55% dos resíduos urbanos em 2025.

Dado que o investimento em mais capacidade de incineração de resíduos é desnecessário para o cumprimento das metas (sendo até uma barreira ao cumprimento das metas de reciclagem para além de 2025), este valor deve ser canalizado para a promoção da Economia Circular, nomeadamente ao nível da prevenção, da reutilização e da reciclagem.

Qualquer investimento para aumentar a capacidade de incineração de resíduos é, não apenas contrário aos dois cenários previstos no Roteiro para a Neutralidade Carbónica, onde se prevê uma redução da produção de resíduos urbanos e o cumprimento da meta de 10% de deposição em aterro em 2035<sup>1</sup> (pressuposto claramente aceite nesta proposta de PERSU), como hipotecará o cumprimento, por Portugal, das metas de reciclagem previstas para 2030 e 2035. O facto é que Portugal em 2035 terá que reciclar 65% dos resíduos urbanos produzidos, o que corresponderá a cerca de 2 892 500 ton/ano (considerando uma produção total de 4 450 000 toneladas em 2035, como apresentado no cenário “pelotão” do RNC). Ao mesmo tempo, terá a capacidade de incinerar 1 216 000 ton/ano (considerando o incinerador em S. Miguel, que esperamos não venha a ser construído) que representa 27%. Neste contexto, restarão 341 000 ton/ano para depositar em aterro, o que representa 7,7% do total de RU produzidos anualmente, muito abaixo da meta de deposição máxima de 10%.

Assim, mais incineração implicará, necessariamente, canibalizar o potencial dos resíduos urbanos para a Economia Circular e constituirá um erro político e técnico que comprometerá irremediavelmente qualquer possibilidade de Portugal cumprir as metas comunitárias nas próximas décadas. Para mais, os dois cenários que permitem a neutralidade carbónica de Portugal em 2050 (no âmbito do Roteiro para a Neutralidade Carbónica), não prevêm qualquer aumento da capacidade de incineração de RU, prevendo mesmo a sua redução a médio prazo.

Este desafio será ainda maior dado que, embora o PERSU se aplique apenas a Portugal Continental, o facto é que a meta europeia engloba todo o país, incluindo as ilhas, onde os incineradores já instalados e o que ainda se prevê instalar em S. Miguel (que a ZERO defende que não se deve concretizar), irão assegurar que será totalmente impossível cumprir a meta de 65% de reciclagem de RU nas ilhas (por exemplo, a Madeira tem uma taxa de 10% de reciclagem devido, essencialmente à existência de um incinerador que necessita

<sup>1</sup> Verificar, por exemplo, slide 10, 14 e 15 do Anexo Técnico Resíduos e Águas Residuais do Roteiro para a Neutralidade Carbónica (versão de 15.01.2019)

da quase totalidade dos resíduos produzidos para ser viável), pelo que o Continente terá que compensar o incumprimento insular.

## INTRODUÇÃO

O PERSU 2020+ é um documento estratégico que deverá permitir a implementação no terreno das condições fundamentais para que Portugal cumpra as metas comunitárias decorrentes das Diretivas aprovadas em 2018, relativamente aos resíduos, embalagens e deposição em aterro.

Ainda que o período temporal do PERSU 2020+ se estenda apenas até 2025, é fundamental que as medidas e investimentos previstos tenham em mente que em 2030 e 2035 estarão em vigor metas ainda mais exigentes do ponto de vista do estímulo a uma Economia Circular. Assim, este documento estratégico deverá ser uma rampa de lançamento para um aumento significativo da reutilização e reciclagem e não deverá prever investimentos de fim de linha, isto é, em soluções de eliminação, como a incineração, gaseificação ou pirólise, que venham a impedir o cumprimento de metas para além do seu horizonte temporal, já fixadas a nível europeu.

Uma análise das principais metas acordadas em 2018 (constantes do quadro 1) para a área dos resíduos urbanos permite ter uma noção clara que o enfoque destes documentos legislativos é na promoção da reutilização e reciclagem, com o objetivo de integrar a gestão de resíduos urbanos numa ótica de circularidade. É a este nível que o PERSU 2020+ se deverá centrar, sendo que o sucesso do cumprimento das metas previstas para o seu período de vigência darão já um excelente contributo para o cumprimento da meta de médio prazo de reduzir, de forma muito significativa, a deposição de resíduos em aterro, prevista para 2035.

Quadro 1. Metas previstas nas diretivas aprovadas em 2018 na área dos resíduos urbanos

<i>Diretiva Resíduos</i>	<i>Diretiva Embalagens</i>	<i>Diretiva Aterros</i>
2023	2023	2023
Obrigatoriedade da recolha seletiva de orgânicos	Não aplicável	Não aplicável
2025	2025	2025
Reutilização e reciclagem de 55% dos resíduos urbanos em peso	65% em peso de todas os resíduos de embalagens, com um mínimo de: - 50% do plástico, - 25% da madeira, - 70% dos metais ferrosos, - 50% do alumínio, - 70% do vidro, - 75% do papel e do cartão.	Não aplicável
2030	2030	2030
Reutilização e reciclagem de 60% dos resíduos urbanos em peso	70% em peso de todas os resíduos de embalagens 55% do plástico, 30% da madeira, 80% dos metais ferrosos, 60% do alumínio, 75% do vidro, 85% do papel e do cartão.	Não aplicável
2035	2035	2035
Reutilização e reciclagem de 65% dos resíduos urbanos em peso	Não aplicável	Redução da deposição para 10% ou menos da quantidade total de resíduos urbanos em peso

Sobre a meta para 2035 relativa à deposição em aterro de apenas 10% dos RU produzidos, observamos com alguma perplexidade que esta tende a ser apresentada sem a devida contextualização, parecendo partir-se do pressuposto que a mesma tem que ser cumprida já em 2025, empenho que não está patente noutras áreas bem mais relevantes do ponto de vista da economia circular. Como veremos mais adiante, a nosso ver, esta manobra antecipatória tem como único e inequívoco propósito justificar o desvio de montantes muito significativos de dinheiros públicos para apoiar soluções e negócios ligados à eliminação da denominada “fração-resto”, criando, mais uma vez, as condições para que Portugal não consiga cumprir as metas previstas nas Diretivas Resíduos e Embalagens.

Um outro aspeto não conseguido neste PERSU 2020+ resulta do facto de não considerar o planeamento da gestão dos resíduos urbanos nas Regiões Autónomas, onde, com os incineradores instalados (principalmente na Madeira), não vai ser possível atingir as metas comunitárias, pelo que Portugal Continental vai ter de ter metas de reciclagem superiores à meta comunitária para compensar o efeito de *lock in* resultante do facto de existirem incineradores de resíduos urbanos.

Não são igualmente abordadas as questões que se colocam com o facto de a EGF – Environmental Global Facilities (antiga EGF - Empresa Geral de Fomento) ter sido privatizada em condições desajustadas e prejudiciais para os contribuintes. É importante referir que as concessões dos sistemas multimunicipais foram entregues à empresas MOTA-ENGIL e URBASER por 50 anos e que o resgate das mesmas só pode ocorrer decorridos 2/3 do prazo da concessão. Acresce que qualquer variação de custos acima de 2% obriga o Estado Português a indemnizar os detentores do capital social da empresa ou a prolongar ainda mais o desastroso prazo de concessão. Neste contexto de excesso de favorecimento e de criação de um monopólio privado, parece-nos incompreensível que este PERSU 2020+ nada refira sobre o impacte que poderá ter a implementação da Diretiva Resíduos sobre a estrutura de custos e de receitas da EGF e muito menos se mencionem eventuais dificuldades nas necessidades de alteração que vão ter que ocorrer na recolha em baixa para se avançar para a recolha porta-a-porta, incluindo a de orgânicos, nos Municípios onde os sistemas de titularidade estatal têm a seu cargo a recolha seletiva por via do contrato.

No documento é referido que existem 259 entidades gestoras responsáveis pela recolha indiferenciada/municipal dos resíduos urbanos, mas apenas 28 Municípios são também responsáveis diretos pela atividade de recolha seletiva multimaterial, dos quais 5 estão afetos ao universo EGF. Este parece ser obviamente um assunto “tabu” neste PERSU 2020+, e só assim se compreende o imobilismo e a sua fraca ambição em relação a tudo o que são investimentos na recolha seletiva porta-a-porta, na triagem multimaterial e no tratamento de orgânicos. Atendendo a que 60% dos resíduos urbanos produzidos em Portugal Continental estão sob gestão de empresas controladas pela EGF e que os contratos também atribuem às empresas as responsabilidades da recolha seletiva multimaterial, não nos parece nada correto que esta omissão se verifique, até porque, nos próximos anos, mesmo as tímidas medidas agora propostas irão com toda a certeza ter um impacto negativo nas contas da EGF e, previsivelmente, custos adicionais para o contribuinte que deveriam ser antecipados.

Também nos parece muitíssimo discutível a opção de se ter efetuado uma avaliação regional, em detrimento de uma análise SGRU a SGRU. Ao invés de qualquer ambição prospetiva, o propósito desta preferência reside no facto de não se querer abordar a qualidade dos dados relativos aos resíduos urbanos em detalhe, os quais iriam revelar, com toda a certeza, as fragilidades e incoerências de alguns balanços de massas ininteligíveis, o incumprimento total da generalidade dos PAPERSU, criando uma situação que fragilizaria, e muito, a tentativa encapotada de arquitetar soluções regionais e de suposta partilha de infraestruturas para tornar mais justificável o injustificável: a aposta na queima de RU como cerne da política pública de investimentos dirigida aos resíduos urbanos.

Aliás, começa mesmo a ser confrangedor que se continue a apresentar a partilha de equipamentos e as soluções centralizadas como soluções únicas, quando nunca foi efetuada qualquer análise custo-benefício, onde o impacte ambiental seja avaliado, com o mínimo de seriedade, relativamente às movimentações de resíduos a médias e longas distâncias, designadamente de biorresíduos. Por exemplo, não seria mais vantajoso disseminar pequenas unidades de compostagem pelo território, em vez de suportar os custos

associados ao transporte, incluindo as gigantescas emissões, as quais representaram 56 695 t CO<sub>2</sub> no ano de 2017? (fonte: ERSAR)

Ainda nesta parte introdutória, gostaríamos de comentar a justificação que nos é apresentada para o incumprimento das metas previstas para 2020, bem como a derrogação acordada com a Comissão Europeia, garantindo assim mais dois anos para o cumprimento das metas estabelecidas para 2020. Começando pela derrogação, começamos por referir que, mesmo manipulando os dados da reciclagem de resíduos biodegradáveis, nos parece muito improvável que o país tenha sequer condições para se aproximar das metas definidas para a preparação para a reutilização e reciclagem de 50% dos RU.

Tudo isto resulta, não do contencioso com a Comissão, o qual, aliás, ainda está longe de ter uma solução à vista, muito por culpa da atual equipa do Ministério do Ambiente, mas sim devido à má programação dos fundos comunitários disponibilizados através do Programa Operacional para a Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (POSEUR). A este nível identificam-se as seguintes fragilidades:

- Avisos lançados sem ter em conta os investimentos previstos nos Planos de Ação do PERSU e sem qualquer prévia articulação com os SGRU;
- Desvio de 20% das verbas do POSEUR para a concretização do incinerador da ilha de S. Miguel (Açores), em detrimento de investimento na promoção da reciclagem, financiando um projeto da MUSAMI que tem por base uma análise custo-benefício que recorreu à manipulação grosseira dos dados para justificar o investimento, com a conivência da Autoridade de Gestão do POSEUR;
- Fraca aposta na recolha seletiva e no tratamento de resíduos orgânicos, designadamente ao nível da compostagem centralizada, comunitária e doméstica.

Assim, após a alocação de 200 milhões de euros de investimentos de duvidosa eficácia, conseguiu-se somente uma taxa adicional de reciclagem de apenas 6%, e são os próprios dados que acabam por destruir a versão oficial de que foi supostamente o contencioso relativo aos resíduos não urbanos que impediu a realização de investimentos que permitiriam o almejado cumprimento das metas.

Num contexto em que os resíduos não urbanos parecem ser o pomo da discórdia, é com muita perplexidade que continuamos a assistir à permissividade total da atual equipa ministerial perante a atividade de alguns SGRU que continuam a inflacionar as suas receitas com a gestão de resíduos não urbanos, concorrendo deslealmente com a iniciativa privada, já que beneficiam de um ambiente protegido pago parcialmente pelos contribuintes. Neste contexto, o caso da RESITEJO é aquele que é mais flagrante e que persiste desde há muito sem solução, implicando mesmo evitáveis distorções na qualidade dos dados relativos ao desempenho deste SGRU, perante a total inoperância da APA.

## QUALIDADE DOS DADOS UTILIZADOS

Um aspeto fundamental e subjacente a esta análise é a qualidade dos dados reportados. Em primeiro lugar, é importante clarificar o destino final efetivo do total de RU produzidos, nomeadamente que, em 2017, 57% foram para aterro, 21% para incineração, 12% para reciclagem e 10% para compostagem/digestão anaeróbia, tal como consta da página na internet da APA.

O rigor no tratamento dos dados é fundamental, sob pena de não se compreender cabalmente o desafio que se coloca a Portugal em termos de cumprimento das metas de preparação para reutilização e reciclagem recentemente aprovadas

A título de exemplo, basta referir a contradição existente entre os dados constantes desta proposta e aqueles que estão disponíveis na página da APA (e referidos acima). Os dados da APA indicam-nos que a taxa de preparação para reutilização e reciclagem foi efetivamente de 30% e não de 38%, como é referido nesta versão do PERSU. Assim, uma análise correta dos dados dir-nos-á que a taxa de preparação para reutilização e reciclagem em 2017 foi da ordem dos 30% e não dos 38%, visto que o método de cálculo se baseia na relação entre reciclado/potencialmente reciclável (20%/73%), que resulta em 30% .

Já se aplicássemos aos dados de 2017 o método de cálculo que estará em vigor em 2025 (e que é a meta estruturante deste documento e a única verdadeiramente relevante para a análise), o resultado seria ainda

menos animador (22%), mas muito mais realista na indicação que nos dá sobre o real desafio que se coloca a Portugal, tendo que aumentar a reciclagem em 33 pontos percentuais em 6 anos.

### PREVENÇÃO E REUTILIZAÇÃO

Considerando o destaque dado por Portugal ao tema da Economia Circular, a ZERO considera um erro estratégico que a presente proposta não dê qualquer relevo a estratégias de prevenção de resíduos urbanos, nem preveja medidas concretas nesta área para além da compostagem doméstica. De facto, ainda que haja referências esparsas a estes níveis superiores da hierarquia de resíduos, praticamente nada mais é referido sobre as potencialidades de trabalho nesta área. Ao contrário do que aconteceu na última versão do PERSU, nesta nova proposta nada é referido sobre propostas de redução da produção de RU, remetendo apenas para os cenários do Roteiro para a Neutralidade Carbónica, o que nos parece insuficiente para um plano desta natureza.

Mesmo numa área onde é evidente a apetência pela promoção de soluções de reutilização, como é a área dos plásticos, a presente proposta limita-se a referir medidas que, na sua larga maioria, terão uma eficácia muito baixa, como comprovado por experiências anteriores, e não dá qualquer relevo à enorme potencialidade de reutilização para reduzir de forma efetiva o consumo de plásticos descartáveis.

É sabido que a recente aprovação de uma Diretiva específica para a área dos plásticos levará a que Portugal tenha que aplicar medidas específicas de proibição e restrição de alguns produtos de plástico, mas o PERSU deveria já refletir, de forma antecipada, sobre medidas concretas, tendo em mente reduzir de forma significativa a produção de RU. Algumas das possíveis medidas a incluir são:

- Promoção da reutilização na área das embalagens de bebidas (aproveitando o espaço criado pela recente aprovação da Lei que visa a implementação de um sistema de incentivo ao depósito de embalagens de bebidas de plástico, vidro e alumínio);
- Em relação ao sector HORECA, propor que a utilização de embalagens de bebidas reutilizáveis deva ser a situação base e que só em casos muito específicos, sejam permitidas exceções (a Portaria 29-B/98 de 15 de janeiro pode ser um bom ponto de partida);
- Apresentação de propostas concretas para reduzir de forma significativa o uso de recipientes e utensílios na área do *take away*;
- Prever a aplicação de uma taxa a todos os sacos disponibilizados em lojas (independentemente do material em que são produzidos);
- Uma aposta muito mais ambiciosa na promoção da compostagem doméstica e comunitária;
- A integração de critérios de circularidade no âmbito dos sistemas de responsabilidade alargada do produtor e dos *fees* que cada produtor deve pagar, consoante o desempenho do seu produto.

A ausência de ações concretas e que rompam com o *business as usual* parece demonstrar uma desadequação da visão estratégica deste documento aos desafios urgentes que se colocam à UE, a Portugal e ao mundo em termos de uma utilização regrada e eficiente dos recursos naturais que suportam as atividades económicas.

### NEUTRALIDADE CARBÓNICA

Um outro aspeto a relevar prende-se com a referência à necessária articulação do PERSU 2020+ com o Roteiro para a Neutralidade Carbónica. A ZERO apoia em pleno esta articulação, pelo que temos dificuldade em entender a razão porque se insiste em canalizar uma parte substancial do investimento previsto para a área dos resíduos urbanos na sua queima.

O facto da proposta de mais incineração de resíduos urbanos ter sido incluída nesta versão preliminar do PERSU 2020 demonstra uma falta de articulação dentro do próprio MATE, na medida em que os dois cenários previstos no âmbito do Roteiro para a Neutralidade Carbónica que permitem atingir a tão

desejada neutralidade carbónica de Portugal em 2050, não preveem qualquer aumento da capacidade de incineração de RU, prevendo mesmo a sua redução a médio prazo. O único cenário que prevê o aumento da capacidade de incineração é, pasme-se, aquele que parte do pressuposto de que Portugal só cumprirá a meta da Diretiva Aterros — a deposição em aterro de no máximo 10% dos resíduos urbanos produzidos, em 2050, isto é, 15 anos após a data limite da Diretiva aprovada em 2018, que é de 2035.

Neste contexto, não é possível compreender a razão porque se procura forçar artificialmente a necessidade de incineração, quando todos os dados e planos estratégicos de médio prazo apontam no sentido inverso. E tudo isto se passa no seio do mesmo Ministério.

Mesmo que o argumento anterior não fosse suficientemente demolidor, os estudos científicos que já se debruçaram sobre o desempenho das diferentes soluções de gestão de resíduos, no que ao parâmetro das emissões de gases com efeito de estufa diz respeito, indicam que a incineração de resíduos apresenta um muito pior desempenho face às soluções de reciclagem.

Todavia, este documento apresenta a incineração como um auxiliar no caminho para a neutralidade carbónica, mas não apresenta quaisquer dados que comprovem as suas afirmações. Tendo a APA participado na elaboração deste documento, ainda menos se compreende que sejam ignorados os resultados do estudo realizado pela empresa eVALUE para o Ministério do Ambiente sobre o impacto das diversas opções de tratamento de resíduos urbanos nas emissões de gases de estufa, e que consiste uma peça integrante do PERSU II elaborado em 2006, e que foi, até agora, o único estudo encomendado por entidades oficiais portuguesas para avaliar esta matéria.

E a conclusão do estudo é simples, a incineração de resíduos urbanos é uma solução que contribui para a emissão de gases de estufa, uma vez que por cada tonelada incinerada são libertados 400 kg de CO<sub>2</sub>eq e poupada a emissão de 200 kg, o que resulta numa emissão líquida de 200 kg de CO<sub>2</sub>eq. Por outro lado, este estudo encomendado pelo Ministério do Ambiente indica que soluções de reciclagem, como a recolha seletiva e a compostagem, permitem efetivamente reduzir as emissões de gases de efeito de estufa, ao contrário da incineração que é um contribuinte líquido para este problema.

Face a tudo isto, como é que se pode justificar a manutenção dos incentivos à produção em regime especial de energia a partir de resíduos, mesmo que indexando a sua aplicação ao desempenho do sistema, no que respeita às metas de retoma de recicláveis de embalagens e às metas de preparação para reutilização e reciclagem, quando não existem quaisquer incentivos para novos projetos que visem a produção com recurso às energias renováveis, como o solar fotovoltaico ou o eólico? Valerá a pena lembrar que a queima de resíduos não é, nem pode ser, considerada uma energia renovável e que cada vez o será menos, visto que haverá uma redução significativa de matéria orgânica?

E como é que também se justifica a tentativa de premiar a LIPOR com mais uma linha de incineração, quando esta empresa intermunicipal, ao contrário do que possa transparecer da intensa comunicação que a promove como líder das boas práticas ambientais, se encontra entre as que menor desempenho apresentam em matéria de reciclagem (apenas 20%), a que não é alheio o facto de encaminhar quase 4/5 dos resíduos para incineração (uns relevantes 78%)? Além disso, esta empresa tida como um exemplo de gestão, não só possui a segunda tarifa mais elevada entre os 23 SGRU (57 €/t), mas também apresenta um elevado passivo por solucionar (132,5 milhões de euros), pese embora desde há muito beneficie de uma receita “solidária” adicional dos Municípios associados que suportam integralmente os custos da recolha seletiva multimaterial, sem que lhes seja transferida as verbas obtidas pela LIPOR por conta das contrapartidas financeiras provenientes do SIGRE. Demonstra-se assim que este SGRU, sem uma ajuda do erário dos municípios associados, muito para além do que é desejável, e sem os benefícios do tarifário de injeção de eletricidade em Regime Especial no Sistema Elétrico Nacional, entraria em graves dificuldades, pelo que ainda se torna mais incompreensível a tentativa de o favorecer no contexto da região Norte, muito possivelmente à custa de outros SGRU que seriam forçados a financiar esta insustentável “partilha de infraestruturas”.

Portanto, se existe, de facto, um interesse genuíno em garantir uma redução do contributo do sector dos resíduos urbanos para as emissões de gases com efeito de estufa em Portugal, não faz qualquer sentido

propor um aumento da capacidade de incineração. E muito menos sentido faz criar um ambiente favorável ao reforço da capacidade de incineração de um SGRU que está muito longe de ser um exemplo de gestão e de promoção da sustentabilidade. Mas estes são assuntos aos quais voltaremos mais adiante.

## EMBALAGENS

Neste ponto em concreto, aprez-nos referir que foi com agrado que registámos o reconhecimento de que as quantidades de resíduos de embalagens presentes nos resíduos urbanos se situam num valor que rondará os 25%, algo que há muito nos indicava a leitura dos dados relativos às subcategorias presentes da caracterização física dos resíduos. Não obstante, continua a verificar-se uma ocultação de 500 mil toneladas de embalagens que não chegam a pagar a contribuição financeira que visa cobrir a totalidade dos custos de gestão destes resíduos, nomeadamente no que à recolha seletiva e à triagem diz respeito.

Parece hoje evidente que a explicação sugerida pelo Ministério do Ambiente de que os “free riders” seriam os principais responsáveis por esta situação não só apresenta contornos fantasiosos, como também tenta esconder uma gigantesca fraude assente na subdeclaração, uma situação que, a prazo e à medida que a recuperação multimaterial for incrementada a níveis adequados, é suscetível de colocar em dificuldades o Sistema Integrado de Gestão de Embalagens e de Resíduos de Embalagens.

É pois muito preocupante que esta grave situação não induza qualquer comentário ou referência neste documento, exigindo-se pelo menos que se mencionasse a intenção de sujeitar o SIGRE a auditorias e fiscalizações recorrentes para prevenir ações fraudulentas. Contudo, a tolerância parece ser a palavra de ordem para com comportamentos menos corretos por parte dos agentes económicos que têm vindo a beneficiar do fraco desempenho da recolha seletiva, com a evidente cumplicidade das entidades gestoras.

Tendo em consideração as circunstâncias atrás descritas, torna-se mais difícil compreender as constantes referências ao incremento da recolha seletiva por ecopontos. É preciso um pensamento elaborado para concluir que a recolha seletiva por ecopontos falhou totalmente? Como é possível vir novamente defender os ecopontos como solução depois de anos e anos de estagnação? Como se justifica que o POSEUR continue a financiar ecopontos, incluindo os famigerados contentores semienterrados?

Continua igualmente a ser difícil compreender a defesa de uma recolha porta-a-porta “desde que sustentável”, omitindo-se que a responsabilidade alargada do produtor tem como obrigação cobrir os custos com a recolha seletiva e com a triagem, sejam eles quais forem. Não existindo qualquer estudo que indique que a recolha porta-a-porta seja mais onerosa do que a recolha indiferenciada, mesmo nos meios rurais, já que o que se altera é a periodicidade das diferentes recolhas, parece-nos existir um preconceito em relação ao porta-a-porta, motivado por anos e anos de resistência e de adiamento de algo que era inevitável. A este nível, a integração vertical dos sistemas é a solução mais eficaz do ponto de vista ambiental e económico, o que nos leva de novo à questão estrutural colocada anteriormente, sobre a exequibilidade de se manter o contexto atual de separação das recolhas seletiva e indiferenciada.

Não poderíamos fechar este ponto, sem abordar o famigerado método de Ward. Para nós é totalmente inconcebível que, face às exigências que hoje se colocam em matéria de cumprimento das metas previstas na Diretiva Embalagens, se continue nos próximos anos a apostar neste método de definição dos valores de contrapartidas financeiras no âmbito do SIGRE, o qual insere os 23 SGRU em quatro Grupos (A, B, C e D). Ainda que tenhamos a noção que é hoje quase impossível conhecer os custos efetivos que cada SGRU tem com a recolha seletiva de embalagens, independentemente da sua titularidade, já que não existe uma normalização contabilística adequada, existem fundadas suspeitas de que esta situação possa inflacionar indevidamente os resultados em alguns sistemas.

Ainda que os resultados desta atividade possam ter um impacto positivo nas tarifas, esta prática possui por si só uma base legal duvidosa, já que a responsabilidade alargada do produtor não é, nem pode ser, motivo para incrementar artificialmente, e de forma pouco transparente, os resultados anuais das entidades gestoras, qualquer que seja a sua titularidade. Neste sentido, a ZERO advoga que a fixação dos valores das contrapartidas destinadas a suportar os custos com a recolha seletiva e a triagem passe a ser uma responsabilidade da ERSAR, tendo por referência os dados relativos aos custos efetivamente incorridos

disponibilizados no reporte anual de contas das entidades gestoras (artigo 85.º do Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos). Admite-se, no entanto, que os SGRU possam beneficiar de uma margem de lucro, nunca superior a 6%, como incentivo ao seu empenho na recolha seletiva.

## **BIORRESÍDUOS**

No que aos bioresíduos diz respeito, existem enormes incongruências, lapsos e omissões que não conseguimos compreender, até pelo facto de este ser um documento que há muito vem sendo preparado.

Foi desde logo com estupefação que verificámos que o documento assume de forma clara que Portugal não irá cumprir a obrigação de recolha seletiva de biorresíduos, prevista na Diretiva Resíduos para 2024. Assim, ao assumir-se que a mesma só terá como alvo 75% do total de biorresíduos produzidos no Norte, 75% no Centro, 70% em Lisboa e Vale do Tejo, 81% no Alentejo e de 68% no Algarve, só se pode antecipar que haverá uma violação da Diretiva Resíduos. Tendo em conta que o Estado Português é obrigado a cumprir a legislação comunitária, sob pena de lhe serem impostas sanções, esta é claramente um situação que carece de explicação, já que não é discernível nem o porquê desta incoerência grave, nem qual a lógica subjacente a esta opção, ainda para mais porque a atual equipa governativa certamente participou nas negociações da nova Diretiva Resíduos e, ao que se sabe, não foi solicitada nenhuma derrogação para Portugal nesta matéria em concreto.

Independentemente destes considerandos, as propostas avançadas não permitem conhecer qual a população abrangida, a área territorial sujeita a recolha, e muito menos compreender o porquê da opção de concentrar a recolha seletiva de biorresíduos nos 56 municípios com mais de 50 mil habitantes, nos quais residem 6,5 milhões de pessoas (66% da população residente em Portugal Continental), excluindo, por exemplo, o critério densidade populacional. Também nos parece que há que repensar esta opção, pelo menos numa fase inicial de implementação, tanto mais que nas áreas medianamente urbanas e também rurais com aglomerados populacionais mais concentrados (grande parte do país) existem mais condições de sucesso para testar e implementar novos modelos de recolha que sejam suscetíveis de replicação em territórios mais densamente povoados.

Se nas opções de não cumprimento das metas de recolha obrigatória previstas na Diretiva Resíduos há muito por explicar, quanto aos números da valorização orgânica existem mesmo incorreções que são inconcebíveis. Começando pela capacidade de valorização orgânica instalada. É referido que a mesma é de 898.419 toneladas, valor que nos suscita muitas dúvidas, atendendo a que, de acordo com os dados da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), a valorização orgânica em 2017 foi de apenas 465.032 toneladas, ou seja, 9,8% de 4.745.228 toneladas. Trata-se obviamente de uma situação que carece de explicação, pois não se percebe o porquê dos números apresentados. Numa análise mais detalhada feita pela ZERO, analisando cada um dos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU), estima-se que o valor mais aproximado da realidade seja o de 541 mil toneladas.

Acresce que as dúvidas não se ficam por aqui. No ponto 129 refere-se que em 2017 foram valorizados organicamente 753.292 toneladas de biorresíduos, o que é incorreto face aos dados da APA [ver: <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=933&sub3ref=936>(<sup>2</sup>)]. Também nos quadros dos pontos 137 e 141 também estão dados falsos sobre a valorização orgânica.

No ponto 271, no que que concerne à reciclagem de biorresíduos na região Norte, também são mencionados números incorretos, já que indica que a reciclagem foi de 233.639 toneladas (seletiva de 48.648 toneladas e indiferenciada de 184.991 toneladas), mas na realidade, segundo a APA (<sup>2</sup>) foi de 107.000 t (seletiva de 44.000 toneladas e indiferenciada de 63.000 toneladas).

Descriminando por SGRU, temos:

- Seletiva: LIPOR (42.000 toneladas) e SULDOURO (2.000 toneladas);
- Indiferenciada: BRAVAL (20.000 toneladas), Resíduos do Nordeste (16.000 toneladas), RESINORTE (7.000 toneladas) e SULDOURO (20.000 toneladas).

Mais, somando todas as parcelas que aparecem para a região Norte (incineração, aterro, reciclagem multimaterial e reciclagem orgânica), ficamos com um valor total de 1.682.754 toneladas, ou seja, um valor muito superior à produção de resíduos da região que é de 1.529.242 toneladas. Por outro lado, na análise às outras regiões, este PERSU 2020+ está também a considerar como reciclados biorresíduos que, de acordo com a APA, foram colocados em aterro, como se pode verificar nas fichas SGRU 2017 (2).

Isto acontece porque neste PERSU 2020+ os biorresíduos que entram nos TMB e que são rejeitados para aterro estão a ser contabilizados dupla e erradamente quer nos dados dos resíduos reciclados organicamente, quer corretamente nos dados dos resíduos que vão para aterro, um artifício de características manipuladoras que tem persistido com o único propósito de inflacionar artificialmente os números da reciclagem junto da União Europeia. Poderíamos pensar que, após anos e anos de disponibilização de números manipulados, este PERSU 2020+ corrigisse a situação, mas não é isso que acontece ao se insistir no ponto 320 que irão ser reciclados “54% dos RU que entram em TMB (conforme a metodologia adotada no PERSU 2020), dado que até 2027 a quantidade proveniente da recolha indiferenciada poderá ser contabilizada”.

### FRAÇÃO-RESTO E INCINERAÇÃO

Considerando que uma parte da argumentação deste PERSU 2020+ tem a ver com a defesa intransigente de mais investimentos na incineração, bem como na gaseificação e na pirólise, chegando ao ponto de antecipar para 2025 o cumprimento da meta de 10% de deposição prevista para 2035, a ZERO efetuou um exercício que visa definir a capacidade de valorização energética necessária para cumprir a meta de deposição máxima de resíduos urbanos em aterro em 2035 (e não já em 2025...), assumindo a produção estimada de resíduos urbanos para 2035 nos cenário “pelotão” do RNC.

O facto é que Portugal em 2035 terá que reciclar 65% dos resíduos urbanos produzidos, o que corresponderá a cerca de 2 892 500 ton/ano (considerando uma produção total de 4 450 000 toneladas em 2035, como é apresentado no cenário “pelotão” do RNC). Ao mesmo tempo, terá a capacidade de incinerar 1 216 000 ton/ano (considerando a construção do incinerador em S. Miguel, que esperamos não venha a ser construído), o que representa 27%. Neste contexto, restarão 341 000 ton/ano para depositar em aterro, o que representa 7,7% do total de RU produzidos anualmente, muito abaixo da meta de deposição máxima de 10%.

Neste contexto, qualquer investimento para aumentar a capacidade de incineração de resíduos a partir deste momento (incluindo o eventual incinerador de S. Miguel) é não apenas contrário aos dois cenários previstos no Roteiro para a Neutralidade Carbónica, onde se prevê uma redução da produção de resíduos urbanos e o cumprimento da meta de 10% de deposição em aterro em 2035<sup>2</sup> (pressuposto claramente aceite nesta proposta de PERSU), como hipotecará o cumprimento, por Portugal, das metas de reciclagem previstas para 2030 e 2035.

Assim, mais incineração implicará, necessariamente, canibalizar o potencial dos resíduos urbanos para a Economia Circular e constituirá um erro político e técnico que comprometerá irremediavelmente qualquer possibilidade de Portugal cumprir as metas comunitárias nas próximas décadas. Para mais, os dois cenários que permitem a neutralidade carbónica de Portugal em 2050 (no âmbito do Roteiro para a Neutralidade Carbónica) não preveem qualquer aumento da capacidade de incineração de RU, prevendo mesmo a sua redução a médio prazo.

Este desafio será ainda maior, dado que, embora o PERSU se aplique apenas a Portugal Continental, o facto é que a meta europeia engloba todo o país, incluindo as ilhas, onde os incineradores já instalados e o que ainda se prevê instalar em S. Miguel (que a ZERO defende que não se deve concretizar) irão assegurar que será totalmente impossível cumprir a meta de 65% de reciclagem de RU nas ilhas (por exemplo, a Madeira tem uma taxa de 10% de reciclagem devido, essencialmente a existência de um incinerador que necessita

---

<sup>2</sup> Verificar, por exemplo, slide 10, 14 e 15 do Anexo Técnico Resíduos e Águas Residuais do Roteiro para a Neutralidade Carbónica (versão de 15.01.2019)

da quase totalidade dos resíduos produzidos para ser viável), pelo que o Continente terá que compensar o incumprimento insular.

Neste contexto, torna-se desnecessário aos SGRU investirem em novas unidades de valorização energética, podendo reservar-se esses fundos para investir na reutilização e reciclagem, dando assim um melhor uso aos cerca de 170 milhões de euros que estavam previstos nesta proposta de PERSU 2020+ para instalação de uma nova linha de incineração na LIPOR e de várias unidades de gaseificação/pirólise.

#### INVESTIMENTOS PREVISTOS

Quanto aos investimentos previstos, temos a referir o seguinte:

- Investimento de 5 a 10 M€ em ecopontos e de 30 a 40 M€ no porta-a-porta – investimento nos ecopontos é contraproducente, dado que é uma solução a abandonar gradualmente; já o investimento no porta-a-porta é claramente insuficiente e deveria ser pelo menos igual ao da recolha de seletiva de biorresíduos que também terá de ser feita porta-a-porta, ou seja, deveria se situar em valores próximos dos 70 a 90 M€.
- O investimento na recolha seletiva de biorresíduos é significativo, mas mesmo assim parece-nos insuficiente, uma vez que a mesma vai ser obrigatória e deve representar um público-alvo de cerca de 9,8 milhões de pessoas.
- Os investimentos na triagem multimaterial parecem-nos claramente insuficientes, tendo em conta que Portugal tem de aumentar quase três vezes a capacidade existente para triar embalagens.
- Os investimentos no tratamento de biorresíduos são claramente insuficientes: está previsto investir aproximadamente 52,5 M€ em compostagem e em digestão anaeróbia. Se considerarmos que o custo de investimento médio nesses equipamentos não será inferior a 250 € por tonelada de capacidade instalada, os 52,5 M€ permitirão instalar unidades de valorização orgânica com uma capacidade total de tratamento de 260 mil toneladas por ano de biorresíduos. Essa quantidade é claramente inferior ao quantitativo de biorresíduos que em 2017 ainda não eram tratados, ou seja cerca de 1,1 milhões de toneladas (ver quadro abaixo). Nesse sentido, o valor a investir deveria ser pelo menos 5 vezes superior, ou seja, de 250 M€ para tratar pelo menos 1 milhão de toneladas de biorresíduos.

Quadro 2. Análise às infraestruturas de tratamento de biorresíduos necessárias por Região para poder cumprir a recolha seletiva obrigatória de biorresíduos em 2024

Região	Produção de biorresíduos em 2025 (t)	Valorização orgânica em 2017 (t)	Capacidade de valorização orgânica necessária instalar até 2024 (t) (**)
Norte	529531	107000	442531
Centro	261048	151000	110047
LVT	628949	187000	441949
Alentejo (*)	89229	77000	12229
Algarve	134375	19000	115375
Total	1643132	541000	1102132

(\*) Assumiu-se que todos os municípios pertencentes à VALNOR estão incluídos nesta região.

(\*\*) Assumiu-se uma produção de resíduos para 2035 equivalente à de 2025.

- O investimento na compostagem doméstica deveria pelo menos permitir tratar um quantitativo de 100 mil toneladas de biorresíduos anualmente, o que equivale à produção de cerca de 670 mil habitantes com uma captação de biorresíduos de 150 kg/ano. Considerando que o custo de fornecimento de compostores domésticos e correspondente formação e acompanhamento inicial

poderá orçar em 75 € por fogo (com 3 habitantes), o orçamento para a população em causa seria sensivelmente de 17 M€, pelo que a estimativa de orçamento prevista no PERSU 2020+ (10 a 15 M€) parece-nos insuficiente.

- O investimento na reconversão do TMB para receber biorresíduos de recolha seletiva aparenta estar adequado, tendo em atenção que é relativamente simples este tipo de reconversão.
- O investimento na preparação de CDR parece manifestamente exagerado, já que, e tendo em consideração as condicionantes já apresentadas, nomeadamente a obrigatoriedade de atingir uma elevadíssima taxa de reciclagem, a capacidade de incineração já instalada e a obrigatoriedade de recolher seletivamente os resíduos orgânicos, não só a quantidade de resíduos que no futuro terão de ser processados para CDR será muito diminuta, como a sua composição terá pouca matéria orgânica e respetiva humidade.
- O investimento na pirólise, gaseificação e valorização energética da fração resto num valor de 150 a 180 M€ é manifestamente desnecessário, uma vez que, como demonstrado, o cumprimento da meta de reciclagem de 65% associado à capacidade de incineração existente, serão suficientes para cumprir a meta de 10% de deposição em aterro em 2035. Assim sendo, considera-se que este investimento deverá ser desviado para a compostagem doméstica, para a recolha seletiva de biorresíduos, para a recolha porta-a-porta e a para instalação de mais unidades de valorização orgânica.
- O investimento destinado a projetos inovadores, designadamente para promover a recolha seletiva de têxteis e de resíduos perigosos parece-nos adequado. No entanto, em relação aos têxteis há que sublinhar a importância de ser aplicado um regime da responsabilidade alargada do produtor, com *fees* diferenciados consoante a durabilidade e a reciclabilidade dos têxteis colocados no mercado.
- Não se encontra prevista qualquer verba para promover a recolha seletiva porta-a-porta de óleos alimentares usados, situação que nos parece lamentável, porque 70 mil toneladas anuais de um recurso energético continuam a ser maioritariamente encaminhadas para os esgotos domésticos quando Portugal continua a importar óleo de palma e outros óleos vegetais para satisfazer as suas necessidades de biocombustíveis.

#### CONFLITOS DE INTERESSES

O facto de o Grupo de Trabalho do PERSU 2020+ ter incluído uma pessoa que trabalha para a Associação que em Portugal representa os interesses da incineração (ainda que não em nome desta) é, à partida, estranho, dado que o mesmo não foi concedido a outras entidades representantes de soluções de gestão de resíduos, como a reciclagem, para além de estarmos em presença de um insanável conflito de interesses que poderia e deveria ter sido prevenido.

24 de janeiro de 2019

A Direção da ZERO – Associação Sistema Terrestre Sustentável