



**apemeta**

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE EMPRESAS  
DE TECNOLOGIAS AMBIENTAIS



## NOVAS LICENÇAS DAS ENTIDADES GESTORAS DE FLUXOS ESPECÍFICOS

Audiência conjunta na Comissão Parlamentar de Ambiente e Energia

6 de junho de 2023



## Introdução

2024 irá iniciar-se um ciclo novo de geração de licenças dos fluxos específicos de resíduos. Este é o momento ímpar e sem antecedentes a nível de criação do novo mercado de resíduos e de uma regulação eficiente na qual se exige liberdade de iniciativa para concorrer pelo mérito, avaliação comprometida do SIGREEE e dos sistemas público das licenças das entidades gestoras, assegurando-se a integridade e a transparência que os procedimentos concursais de lançamento do caderno de encargos das novas licenças quer dos concursos das próprias EG, que deverão seguir expressamente as regras de contratação pública (Decreto Lei N° 78/2022 de 7 de novembro). Esperamos que seja em definitivo resolvida a ambígua e a problemática da escolha das entidades gestoras e que ao fim destes quase 20 anos de funcionamento do SIGREEE, se consiga um novo modelo de gestão capaz de contribuir para o cumprimento das metas.

Em administração, os operadores do mercado e os agentes políticos conhecem bem as razões das ineficiências deste sistema de gestão, já está feita a análise diagnóstico e sabemos todos para onde caminha o incumprimento das metas.

As Associações consideram que a discussão em torno da segunda geração das licenças relativas a sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos, se trata, sem dúvida, de um momento crucial para a política nacional de ambiente, para a revitalização do tecido industrial português e para a concreta concretização do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), para a descarbonização da economia e transição ecológica e digital.

Em 12 de outubro de 2021, o Despacho n° 9876/2021, que cria o grupo de trabalho para avaliação do modelo de atribuição das licenças relativas a sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos e prorrogação das licenças existentes, e que fixa que "os termos gerais da redação das licenças deve ser amplamente discutido com os diversos intervenientes de forma a potenciar a eficácia e eficiências das mesmas e dos sistema integrado de gestão de resíduos que as suportam."



## – Enquadramento

A responsabilidade alargada do produtor deve ser estendida a todas as embalagens industriais, comerciais e agrícolas perigosas e não perigosas, até final de 2024.

A Diretiva 2018/852 relativa a embalagens e resíduos de embalagem impõe a aplicação do princípio de responsabilidade alargada do produtor (RAP) a todas as embalagens industriais, comerciais e agrícolas até final de 2024.

Empresas que coloquem no mercado produtos embalados (produzidos localmente ou importados) serão chamadas a responsabilizar-se pelo cumprimento dos objetivos de reciclagem, e deverão organizar-se em modelos de gestão que operacionalizem a responsabilidade alargada do produtor. Em Portugal, até hoje, a responsabilidade da gestão dos resíduos tem sido das empresas que os produzem – detentoras dos resíduos.

O RAP assenta no princípio do poluidor pagador que está em revisão na EU para reforçar a sua aplicação já em 2024. O princípio do poluidor-pagador é um dos princípios fundamentais em que assenta a política ambiental da União Europeia. A sua aplicação significa que os poluidores suportam os custos da poluição que causaram, incluindo os das medidas tomadas para prevenir, controlar e reparar os danos da poluição, bem como os custos que impõem à sociedade. Ao aplicar o princípio, os poluidores são incentivados a evitar danos ambientais e são responsabilizados pela poluição a que dão origem. Neste momento está em curso a consulta pública da Comissão Europeia sobre o controlo da adequação da aplicação deste princípio.



## Proposta de Regulamento relativo a embalagens e resíduos de embalagens ( discussão Conselho, PE e EM)

Embalagens representam ainda uma preocupação ambiental grave: são um dos principais produtores de matérias virgens (40 % do plástico e 50 % do papel utilizado na UE destina-se a embalagens) e representam 36 % dos resíduos sólidos urbanos. A crescente utilização das embalagens, aliada às baixas taxas de reutilização e de reciclagem, prejudica o desenvolvimento de uma economia circular hipocarbónica.



Bruxelas, 30.11.2022  
COM(2022) 677 final  
2022/0396 (COD)

A proposta de Regulamento introduz requisitos de sustentabilidade ambiental e rotulagem acessíveis a todo o ciclo de vida das embalagens, a fim de permitir a sua colocação no mercado, bem como requisitos em matéria de responsabilidade alargada do produtor, recolha, tratamento e reciclagem de resíduos de embalagens.

Proposta de  
REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO  
relativo a embalagens e resíduos de embalagens, que altera o  
Regulamento (UE) 2019/1020 e a Diretiva (UE) 2019/904 e que revoga a  
Diretiva 94/62/CE

As contribuições financeiras a pagar pelos produtores para cumprirem as suas obrigações decorrentes da RPA devem ser moduladas consoante as classes de desempenho em termos de reciclabilidade determinadas por aplicação dos critérios de conceção para reciclagem.

Deve ser possível identificar as embalagens incluídas no regime de RAP por intermédio de um símbolo de acreditação. Esse símbolo deve ser claro e inequívoco para os consumidores ou utilizadores quanto à reciclabilidade das embalagens.



## Novo ciclo de investimentos do PRR

Em maio o Governo apresentou o projeto de reprogramação do Plano de Recuperação e Resiliência à Comissão Europeia, justificando que no atual ciclo de planeamento em matéria de resíduos em Portugal pretende-se melhorar a gestão de resíduos e assegurar a gestão sustentável dos materiais, a fim de preservar e melhorar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana, reduzir a dependência de materiais importados e proporcionar novas oportunidades económicas suscetíveis de contribuir para a competitividade, alicerçadas no paradigma da circularidade”.

Neste contexto, a presente reforma assenta na implementação das seguintes medidas:

**A definição harmonizada dos critérios de ecomodulação das prestações financeiras nos sistemas integrados abrangidos pelo princípio da Responsabilidade Alargada do Produtor (RAP) a aplicar na nova geração de licenças a atribuir às entidades gestoras de fluxos específicos de resíduos para estimular o design circular dos produtos. As prestações financeiras devem ser ajustadas com base no impacto do produto no ambiente (prestações financeiras mais baixas para produtos com melhor desempenho de circularidade).**



Resumo das principais iniciativas tomadas pela AEPSA, APEMETA E ESGRA em torno do processo das novas licenças

|  |      |  |          |   |
|--|------|--|----------|---|
| (Ministro do Ambiente e da Ação Climática)           | Mail | Envio de Posição conjunta das associações AEPSA, APEMETA e ESGRA sobre o concurso da nova geração das Entidades Gestoras de Fluxos de Resíduos | 05/07/22 | Reenvio a 09/02/23  |
| (Ministro da Economia e do Desenvolvimento Marítimo) | Mail | Envio de Posição conjunta das associações AEPSA, APEMETA e ESGRA sobre o concurso da nova geração das Entidades Gestoras de Fluxos de Resíduos | 26/07/22 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resposta do MEM a 02/08/22</li> <li>• Reenvio da Posição a 09/02/23</li> </ul> |
| ONGAE  | Mail | Envio de Posição conjunta das associações AEPSA, APEMETA e ESGRA sobre o concurso da nova geração das Entidades Gestoras de Fluxos de Resíduos | 29/07/22 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reenvio a 09/02/23</li> </ul>  |
| R  | Mail | Envio de Posição conjunta das associações AEPSA, APEMETA e ESGRA sobre o concurso da nova geração das Entidades Gestoras de Fluxos de Resíduos | 09/02/23 | Resposta da CAGER a 09/02/23 e 11/02/23   |
|  | Mail | Envio de Posição conjunta das associações AEPSA, APEMETA e ESGRA sobre o concurso da nova geração das Entidades Gestoras de Fluxos de Resíduos | 09/02/23 |   |



forço das competências da ERSAR no licenciamento da RAP das Entidades Gestoras e na definição e revisão dos valores de contrapartidas financeiras

o Plurianual de Atividades e Orçamento 2023-2025 aprovado em final de 2022 pela ERSAR fundamentado pela revisão do UNILB para que o Regulador passa a colaborar na definição estratégica de licenciamento de todas as EG de fluxos específicos de resíduos com os resíduos urbanos, bem como na definição e/ou revisão dos modelos de cálculo dos valores de contrapartidas financeiras devidas, pelas EG aos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU) e na definição das contrapartidas financeiras a prestar aos distribuidores e/ou comerciantes por assegurarem a recolha ou retoma dos resíduos em causa.



PLANO PLURIANUAL DE  
ATIVIDADES E ORÇAMENTO  
2023-2025

Agosto de 2022



## UNILEX volta a estar em discussão

UNILEX volta a estar em discussão tendo sido anunciado pelo governo que este seria aprovado de junho a agosto.

O mercado precisa de estabilidade e de confiança e os investidores são avessos a surpresas. A instabilidade legislativa é motivo de preocupação e é um dos fatores críticos para a nossa competitividade no momento atual bem de grande turbulência para a economia. A consulta pública da última versão do UNILEX decorreu em 15 dias, até hoje passados três anos nunca o relatório da consulta pública viu a luz do dia.

Determinante a transparência, a estabilidade e a previsibilidade do quadro regulatório e legislativo no sentido de conferir segurança e confiança aos agentes do mercado. Esta alteração do UNILEX “à boleia” de qualquer causa é infelizmente o contrário do que deve ser feito em matéria de políticas públicas, salientando aliás que a última versão deste diploma culminou com a aprovação da Lei n.º 102-D/2021, de 10 de agosto alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro.

As associações consideram preocupante se o atual processo de revisão se traduzir num retrocesso e/ou numa inversão da versão



## Contribuição das associações na formatação das Novas Licenças



PROFICO  
AMBIENTE

ESTUDO DE AVALIAÇÃO PREVISTO NO ARTIGO  
99.º DO DECRETO-LEI N.º 152-D/2017, DE 11  
DE DEZEMBRO – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE  
FLUXOS ESPECÍFICOS DE RESÍDUOS

RELATÓRIO FINAL – Rev. 01

FEBREIRO DE 2021



A APA e a DGAE solicitaram em 9 de dezembro de 2021 parecer às associações sobre este documento tendo dado o prazo de 10 dias para a sua entrega. Até à presente data as associações desconhecem o resultado da análise da APA e da DGAE aos seus contributos.

- O estudo da PROFICO é de 2019
- O estudo foi entregue à APA em Fevereiro de 2021 e não considera as alterações ao regime do U na sua redação atual decorrente do processo de reapreciação parlamentar
- O Despacho a nomear o GT das licenças é de outubro de 2021

O estudo analisa as licenças das EG somente nos anos de 2017 e 2018 – pelo que ignora informação financeira relevante e atual de especial, os seus Relatórios de Atividade anuais e os Relatórios de Contas posteriores a esses anos bem como não considera as auditorias e relatórios de auditoria que IGAMAOT tem vindo a realizar junto de algumas EG.

No cenário em que a APA e a DGAE se propõem que o novo ciclo de licenças venha a ser expandido para 10 anos, parece-nos grave não fazer uma consulta aberta e cabal às associações do sector e que o Relatório entregue pela APA e DGAE à tutela em Janeiro de 2021 não considere e atenda às posições das EG ignorando de forma absolutamente injustificada as posições dos outros agentes que operam ativamente no mercado.



## Principais preocupações setoriais e propostas de melhoria do modelo da RAP

### Clarificação da natureza jurídica das EG

são entidades sem fins lucrativos e têm por missão a prossecução do interesse público, no âmbito dos respetivos sistemas integrados de fluxos específicos de resíduos, constituídos ao abrigo da RAP, pelo que a sua atividade se deverá focalizar na gestão dos fluxos financeiros angariados a coberto das taxas administrativas (ecovalores) autorizadas nas licenças concedidas pelo Estado.

A arquitetura legal muito ambígua da figura de entidade gestora, e a requerer de forma urgente uma definição clara quanto à sua natureza jurídica, questão já suscitada pela IGAMAOT e pela Autoridade da Concorrência. A indefinição aumenta de forma exponencial a complexidade da arquitetura de gestão deste fluxo de resíduos, induz a conflitos de interesse e a turbulência no mercado.

Na sua essência, as EG devem concentrar-se na missão de promotoras e incentivadoras dos objetivos de prevenção, reciclagem, reutilização e recolha seletiva dos respetivos fluxos específicos de resíduos. Deverá assim ser-lhes vedada a participação ou substituição no mercado concorrencial. Deve ser claramente definida a nova configuração das licenças das EG, bem como clarificados os processos de concurso de atribuição das mesmas e os fluxos envolvidos. Os cadernos de encargos tipo dos concursos devem ser claros nas especificações técnicas e nos critérios ambientais e financeiros a serem cumpridos.

O quadro regulatório em Portugal é complexo e nele intervêm as tutelas conjuntas dos Ministros da Economia e Ambiente, a DGAE, as CCDRs, a Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos (CAGER), a Autoridade Tributária, a ASAE, a Autoridade da Concorrência, a IGAMOT e também, desde há pouco tempo, a ERSAR.



## Audiência conjunta da AEPSA, APEMETA e ESGRA na Comissão Parlamentar de Ambiente e Energia

Princípios gerais da gestão dos fluxos específicos de resíduos

Autossuficiência e proximidade.

Hierarquia das operações de gestão de resíduos.

Proteção da saúde humana e do ambiente.

Eficiência e eficácia das operações de recolha, transporte, armazenagem e tratamento dos resíduos, no respeito pelo princípio da concorrência.

Operacionalização dos Sistemas Integrados de Gestão de Resíduos Específicos

Deverá assim garantir a corresponsabilização de todos os intervenientes no ciclo de vida dos produtos e na cadeia de valor dos resíduos específicos, nomeadamente, os produtores, embaladores, importadores, distribuidores, comerciantes, utilizadores e, em especial, os operadores diretamente envolvidos na recolha e tratamento dos resíduos.

Caracterização legislativa

O "Decreto-Lei n.º 101/2006", que faz o enquadramento legal e operacional dos sistemas integrados de gestão de resíduos específicos, é um diploma bastante denso e complexo, de difícil leitura e interpretação, com muitas indefinições e também marcado pela ausência de regulamentação e controlo efetivos. Urge assim a sua revisão, na qual deverão ser envolvidos todos os intervenientes da cadeia de valor, de modo a obter-se um diploma de enquadramento legal mais objetivo, claro e simplificado quanto possível. Fundamentalmente importante é a divulgação do relatório da consulta pública efetuada a este documento legal.



Enquadramento organizacional e funcional das EG

Quando em consideração a missão de interesse público e os princípios gerais de gestão e operacionalização definidos, o enquadramento organizacional das EG deveria incentivar ao envolvimento dos principais agentes da cadeia de valor dos respetivos fluxos específicos, a fim de limitar a sua participação no capital social das EG.

Obrigações, competências e gestão operacional das EG

Quando bem definidas as principais obrigações das EG, deverá garantir-se o seu efetivo cumprimento, estabelecendo-se instrumentos jurídicos de regulação e fiscalização, bem como de consequências penalizadoras no caso de incumprimento.

Na sua essência, as EG devem concentrar-se na missão de promotoras e incentivadoras dos objetivos de prevenção, reciclagem, reutilização e recolha seletiva dos respetivos fluxos específicos de resíduos.

Não será assim ser-lhes vedada a participação ou substituição de agentes no mercado concorrencial.

Caracterização do âmbito de serviço público

Quando claramente definida a missão de prossecução do interesse público por parte das EG, é fundamental que seja garantido nas respetivas licenças, a sujeição aos princípios de transparência, igualdade e concorrência (estabelecidos no CCP) para todos os procedimentos concursais que obrigatoriamente deverão lançar no âmbito da sua atividade de relacionamento com o mercado.

Exigência de certificações e suas implicações devem ser bem enquadradas nos objetivos pretendidos.

Deve ser efetuada uma ponderação adequada do caminho a seguir para o cumprimento das metas.



## Audiência conjunta da AEPSA, APEMETA e ESGRA na Comissão Parlamentar de Ambiente e Energia

Deve ser valorizado o papel fundamental dos Operadores de Gestão de Resíduos (OGR) como entidades integrantes de todo o processo e da cadeia de valor.

Devem ser devidamente consultadas e auscultadas as associações setoriais nas fases de definição de critérios e ao longo dos processos de atribuição de licenças.

Deve ser reforçada a fiscalização e atuação das entidades licenciadoras nomeadamente APA e DGAE.

O papel da CAGER deve ser clarificado e definida a sua responsabilidade no acompanhamento, supervisão e regulação dos processos.

O envolvimento dos municípios é de toda a relevância em todas as fases.

Deve ser estabelecido e cumprido o plano de ação das EG.

Deve ser efetuada análise criteriosa a situações de monopólio entre as EG e/ou composição do Conselho de Administração.

Deve ser promovido o incremento da indústria da reciclagem no âmbito de uma economia mais sustentável e do princípio da eficiência e proximidade.



## Audiência conjunta da AEPSA, APEMETA e ESGRA na Comissão Parlamentar de Ambiente e Energia

Assegurar que a Responsabilidade Alargada do Produtor (RAP) deve cobrir todos os custos de recolha seletiva e tratamento dos produtos.

Assegurar uma real responsabilização das EG pelas metas de reciclagem.

Deve ser efetuada uma clarificação da RAP para as vendas online de eletrodomésticos.

Deve ser estabelecida e cumprida a política de incentivos das EG para a recolha e tratamento de REEE e outros fluxos.

Assegurar que a Responsabilidade Alargada do Produtor (RAP) é aplicada a todas as embalagens.

Não ser abrangidas todas as embalagens, designadamente, os sacos para lixo, as embalagens de serviço (domésticas), as embalagens de correio e de entregas de produtos adquiridos on-line, etc.

Assegurar mecanismos de quantificação das embalagens colocadas no mercado - Fonte de estimativa do Placed on Market.

A falta de informação relativamente às embalagens colocadas no mercado (POM) é o ponto de partida para o défice do financiamento do SIGRE, pela não contribuição de todos os embaladores, como lhes é exigido pela RAP, do valor da prestação financeira que deveria ser pago às EG do SIGRE que, por sua vez, o repercutem na remuneração dos SGRU pela recolha e tratamento das embalagens.



## Audiência conjunta da AEPSA, APEMETA e ESGRA na Comissão Parlamentar de Ambiente e Energia

As embalagens recebidas pelas máquinas de “vending” devem ser alvo da devida compensação financeira aos SGRU.

A hipótese passa por assegurar a participação dos SGRU na operacionalização dos sistemas de depósito, à semelhança do que foi estabelecido para a Região Autónoma dos Açores, onde «As embalagens devolvidas pelos consumidores através do sistema piloto a que se refere o presente artigo ou em equipamentos próprios disponibilizados por estabelecimentos de comércio a retalho e de restauração são recolhidas e encaminhadas para reciclagem através dos respetivos sistemas de gestão de resíduos urbanos.» (artigo 15º, Decreto Legislativo Regional nº 5/2022/A, de 4 de março).

Deve ser estabelecida uma adequada metodologia de cálculo das contrapartidas financeiras e dos ecovalores.

Por um lado, o ecovalor deve refletir os diversos encargos com a gestão dos resíduos, designadamente os custos com a recolha, triagem e transporte, bem como com a comunicação e sensibilização, por outro lado, os valores de contrapartida devem assegurar a integral compensação dos custos reais com as recolhas seletivas e tratamento dos resíduos.

É certo que a possibilidade de haver operadores económicos que beneficiam da atividade de um sistema integrado de gestão de resíduos e não contribuem financeiramente para os custos do mesmo (parasitismo ou «free riding») introduz um elemento crítico de injustiça no funcionamento do mercado, e ameaça a eficácia da gestão desses resíduos, não podem ser os OGR a arcarem com esses encargos.

Que as EG deixem de poder auditar os SGRU, desde logo porque essas auditorias têm vindo a abranger aspetos que extravasam o âmbito da licença e da relação contratual, e uma vez que as EG constantemente caracterizam as embalagens que estes os SGRU recebem, o que permite aferir cabalmente o cumprimento das obrigações destes.





OBRIGADO