

DECRETO-LEI N.º 102-D/2020, DE 10 DE DEZEMBRO, “APROVA O REGIME GERAL DA GESTÃO DE RESÍDUOS, O REGIME JURÍDICO DA DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS EM ATERRO E ALTERA O REGIME DA GESTÃO DE FLUXOS ESPECÍFICOS DE RESÍDUOS, TRANSPONDO AS DIRETIVAS (UE) 2018/849, 2018/850, 2018/851 E 2018/852”

**POSIÇÃO SOBRE AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO APRESENTADAS
PELOS GRUPOS PARLAMENTARES DO PSD E BE**

ENQUADRAMENTO

No seguimento da apresentação dos pedidos de apreciação Parlamentar AP 36/XIV/2 (PSD) e AP38/XIV/2 (BE), sobre o Decreto-lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, que aprova o regime geral da gestão de resíduos, o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e altera o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos, transpondo as Diretivas (UE) 2018/849, 2018/850, 2018/851 e 2018/852, vem a APED – Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição – remeter alguns comentários sobre o assunto.

A APED é uma organização que reúne as principais empresas que desenvolvem no mercado português a atividade de comércio de produtos de grande consumo, alimentares e não alimentares, e por isso diretamente abrangidas pelas medidas propostas. As empresas associadas da APED empregam hoje no seu conjunto cerca de 120 mil colaboradores nas mais de 3.000 lojas por si detidas, tendo um volume de negócios global de cerca de 19,9 mil milhões de euros, o que representa mais de 10% do PIB nacional.

Face à inequívoca importância socioeconómica do setor, com repercussões a montante e a jusante do seu perímetro de atuação direta, consideramos que o Legislador deverá dispensar alguma atenção aos efeitos potencialmente negativos no setor que possam advir de atos legislativos ou regulamentares menos ponderados.

COMENTÁRIOS GERAIS

A publicação do Decreto-Lei nº 102-D/2020, de 10 de dezembro, veio suscitar à APED um conjunto de questões sobre a sua aplicação, as quais se prendem não só com a interpretação de certas normas, mas também com aspetos relacionados com o impacto da sua implementação na atividade das empresas associadas. De facto, o procedimento legislativo

que esteve na base da publicação do DL 102-D/2020 resultou num diploma com sérias e diversas incongruências, para além de erros de redação.

Entende-se, assim, existir uma oportunidade para revisão do Decreto-Lei nº 102-D/2020, de 10 de dezembro, com vista à correção das diversas incongruências detetadas.

Não obstante, contata-se que as propostas de alteração apresentadas pelos Grupos Parlamentares do PSD e BE carecem de uma discussão ponderada sobre os impactos de tais alterações nos diferentes setores de atividade, e nos consumidores, sob pena de ser criada uma nova alteração do quadro legislativo ainda mais penalizadora para os operadores económicos, necessariamente refletida no consumidor, e para o país.

De modo a evitar a repetição do procedimento legislativo que esteve na base da publicação do UNILEX, considera-se que deverá existir uma revisão geral das propostas de alteração apresentadas pelos grupos Parlamentares do PSD e BE.

Considera-se ainda fundamental garantir harmonização com as disposições definidas na legislação comunitária que deu origem aos requisitos definidos na legislação nacional, em matéria de fluxos específicos de resíduos, de modo a salvaguardar a livre concorrência e o funcionamento do mercado único.

Anexa-se a posição da APED submetida ao Ministério do Ambiente aquando do curtíssimo espaço de tempo disponibilizado para apreciação da proposta que deu origem ao Decreto-Lei 102-D/2020, onde encontrarão V. Exas. substrato para ponderação de alterações a introduzir àquela peça legislativa.

COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Requisitos sobre sacos de plástico para acondicionamento de resíduos e de incidência do valor da prestação financeira a favor da Entidade Gestora

Os sacos de plástico de acondicionamento de resíduos, destinados ao enchimento com resíduos produzidos nas habitações, **não são enquadráveis na definição de “embalagem”** - i.e, *qualquer produto feito de materiais de qualquer natureza utilizado para conter, proteger, movimentar, manusear, entregar e apresentar mercadorias, tanto matérias-primas como produtos transformados, desde o produtor ao utilizador ou consumidor, incluindo todos os artigos descartáveis utilizados para os mesmos fins.* -, nem em qualquer uma das tipologias de embalagens definidas nos termos da legislação em vigor.

Tal medida constituiria uma total subversão dos princípios definidos em diretiva comunitária em matéria de embalagens e resíduos de embalagens e demais legislação nacional. Neste

contexto, estes produtos não poderão estar sujeitos às regras relativas à gestão de embalagens e resíduos de embalagens.

Acresce que os sacos do lixo assumem uma importância inquestionável na manutenção da recolha indiferenciada e recolha seletiva das habitações, nomeadamente no transporte de resíduos pelo cidadão, na prevenção de problemas de saúde pública, na minimização do impacte ambiental resultante de eventuais escorrências para as águas pluviais, na agilização do processo de recolha e na otimização da higienização dos contentores. Os referidos sacos são ainda essenciais na implementação da recolha seletiva de biorresíduos a assegurar até 31 de dezembro de 2023.

Tendo em conta a responsabilidade dos municípios no âmbito da gestão dos resíduos urbanos, deverão ser estes a refletir os custos de gestão nas taxas cobradas aos seus munícipes, de forma a salvaguardar a aplicação do princípio do poluidor-pagador.

Pelas razões agora expostas, não se encontra qualquer fundamento legislativo ou de princípio da gestão de resíduos que viabilize o enquadramento dos sacos de plástico para acondicionamento de resíduos no âmbito da atuação das entidades gestoras de embalagens e resíduos de embalagens, **pelo que se propõe a eliminação desta disposição na proposta de alteração apresentada pelo PSD.**

Rede de receção e recolha seletiva de resíduos

A Diretiva 2012/19/UE do Parlamento e do Conselho de 4 de julho de 2012 relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE), estabelece que “os *distribuidores prevejam a recolha, nas lojas retalhistas com áreas de vendas relacionadas com EEE com pelo menos 400 m², ou nas suas imediações, de REEE de muito pequena dimensão (dimensão externa não superior a 25 cm), gratuitamente para os utilizadores finais e sem a obrigação de comprar um EEE de tipo equivalente, a menos que uma avaliação revele que os sistemas alternativos de recolha existentes são suscetíveis de ser pelo menos tão eficazes. Essas avaliações devem ser acessíveis ao público.*” (cf. artigo 5º).

Não se encontra qualquer fundamento na Exposição de Motivos invocada pelo PSD que justifique a alteração para 300m² quanto ao limite mínimo definido para que os estabelecimentos com área de venda de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos assegurem a receção de REEE de muito pequena dimensão (até 25 cm), em vez de 400m², tendo em conta que tal limite decorre da Diretiva 2012/19/EU que lhe deu origem. **Face ao exposto, propõe-se eliminação desta disposição na proposta do PSD.**

Prevenção

A **proposta do PSD** menciona o **uso de materiais biodegradáveis no comércio online** como medida para redução do uso de sacos e/ou embalagens secundárias e terciárias. Relativamente aos plásticos biodegradáveis, não existe ainda consistência ponto de vista legislativo quanto à mais-valia destes produtos enquanto alternativa aos plásticos de uso único. Na realidade, a Diretiva (UE) 2019/904 de 5 de junho, relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente, estabelece que “...a definição adaptada de «plásticos» deverá abranger os artigos de borracha polimérica e os bioplásticos e plásticos biodegradáveis, independentemente de terem origem em biomassa ou de serem biodegradáveis a prazo” (cf. Considerando (11)), levando a entender que são enquadrados na definição de “plástico” e, por essa via, não serão considerados como materiais alternativos aos plásticos de origem fóssil.

Importa ainda salientar que as embalagens primárias, secundárias e terciárias desempenham um papel primordial na proteção e prolongamento da vida útil do produto, na otimização do transporte, na prevenção de acidentes e garantia das condições de eficiência operacional e segurança dos colaboradores afetos à logística do abastecimento às lojas.

Neste contexto, considera-se essencial rever a proposta de alteração do PSD de modo a acautelar a importância das embalagens secundárias e terciárias e garantir clareza quanto à terminologia adotada.

Por outro lado, a **proposta do BE** no âmbito do artigo 25º prevê a proibição da disponibilização gratuita de sacos com ou sem pega, bem como dos sacos que se destinam a enchimento no ponto de venda de produtos a granel, salvo para acondicionamento de produtos frescos de origem animal.

A **proposta do BE merece a nossa total discordância**, na medida em que requer uma análise aprofundada sobre o impacto da medida. Dado que o tema está a ser objeto de reflexão no âmbito das alterações legislativas em matéria de plásticos de uso único, considera-se que a proposta do BE deverá ser eliminada.

Âmbito da gestão dos resíduos urbanos

A **proposta do PSD** inclui uma alteração ao artigo 10º do Regime Geral da Gestão de Resíduos, referindo que as seguintes tipologias de resíduos não são abrangidas pelo âmbito da gestão de resíduos urbanos:

“Resíduos de embalagens grupadas ou secundárias utilizadas como reaprovisionamento no ponto de venda e embalagens de transporte e terciárias, que não sejam depositadas nos sistemas urbanos ou não gerem resíduos urbanos (...).”

Importa salientar, contudo, que o setor do retalho/distribuição produz resíduos que integram o conceito de “resíduo urbano”, onde se incluem os *resíduos de embalagens e terciárias, na medida em que correspondam a resíduos* que, pela sua natureza e composição, se assemelhem aos produzidos nas habitações. Nas situações em que a produção diária dos estabelecimentos ultrapassa os 1100 litros por dia, estes resíduos não são geridos pelos municípios, estando, conseqüentemente, excluídos do circuito urbano.

Considera-se essencial salvaguardar este princípio basilar em qualquer alteração que possa vir a ser considerada ao Regime Geral da Gestão de Resíduos, designadamente no que se refere à proposta de alteração do PSD.

Recolha seletiva e financiamento da gestão de fluxos específicos de resíduos

Nos termos da legislação de enquadramento, a Responsabilidade Alargada do Produtor consiste na responsabilidade financeira ou financeira e organizacional do produtor do produto relativamente à gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes se tornam resíduos, nos termos da legislação em vigor. Por outro lado, o sistema integrado é o sistema através do qual o produtor do produto, o embalador ou o fornecedor de embalagens de serviço, transfere a responsabilidade pela gestão do resíduo no qual o produto ou a embalagem se transforma, para uma entidade gestora licenciada para o efeito, que assume coletivamente essa responsabilidade.

Ao abrigo da Responsabilidade Alargada do Produtor, considera-se que os Produtores dos produtos abrangidos pelos fluxos específicos de resíduos devem assegurar a plena responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos, na medida em que esta abordagem estará mais ajustada com a aplicação do princípio do poluidor-pagador.

Nessa medida, não se encontra fundamento para introduzir metas de recolha de REEE e pilhas e acumuladores aos operadores do setor da Distribuição, na medida em que tal obrigação está

atribuída por Lei às entidades gestoras dos fluxos específicos de resíduos para quem os Produtores transferiram a sua responsabilidade. Acresce a necessidade de assegurar harmonia com os princípios definidos nas diretivas comunitárias respetivas.

Face ao exposto, propõe-se a eliminação das alterações propostas pelo PSD relativamente aos artigos 56º, 65º-A, 71º, visto que tais medidas não se encontram em total sintonia com o princípio da Responsabilidade Alargada do Produtor.

Pela mesma ordem de ideias, **manifesta-se concordância com a proposta de alteração introduzida pelo BE** relativamente à responsabilidade pela gestão para os fluxos específicos geridos segundo a responsabilidade alargada do produtor (artigo 5º):

*«Artigo 5.º. 1- “Nos fluxos específicos geridos segundo o regime da responsabilidade alargada do produtor, **é atribuída totalmente ao produtor do produto, ao embalador e ao fornecedor de embalagens de serviço** a responsabilidade financeira ou financeira e operacional da gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos, nos termos definidos no presente decreto-lei.”*

Relativamente à eventual criação de regimes de Responsabilidade Alargada do Produtor para outros fluxos específicos de resíduos, considera-se essencial garantir coerência com as normas previstas a nível europeu – não só em termos de produtos abrangidos como de calendário de execução – **pelo que se propõe a eliminação da sugestão de alteração apresentada pelo BE (cf. artigo 12º):**

“7. [NOVO] A APA, I. P., e a DGAE apresentar às tutelas, até 31 de dezembro de 2021, uma proposta de legislação para integrar os fluxos dos resíduos têxteis, dos RCD e dos óleos alimentares usados em sistemas de responsabilidade alargada do produtor.

8. [NOVO] Os sistemas de responsabilidade alargada do produtor do número anterior entram em funcionamento até 1 de janeiro de 2023.”

Doação de produtos não alimentares

Relativamente à **proposta do PSD** para implementação de um modelo quantificação dos resíduos desviados por essa via, para ser utilizado pelas entidades que doem os seus bens e produtos, chama-se a atenção para a necessidade de salvaguardar um regime flexível e simplificado, de modo a evitar que os doadores sejam penalizados com requisitos administrativos excessivos que possam desincentivar o processo de doação. Salienta-se ainda que o processo em causa corresponderá à doação de “produtos”, e não de “resíduos”.

Reutilização de embalagens

A implementação de "sistemas de reutilização de embalagens" traduz-se em medidas de muito difícil implementação pelas empresas do retalho/distribuição, relativamente aos quais se colocam fortes reservas. De facto, esta medida obriga à disponibilização de espaço físico em loja (que está destinado a outros fins, tendo em conta a natureza da atividade) e origina custos operacionais que não estão contabilizados na gestão de fluxos específicos de resíduos, contrariando deste modo o princípio do poluidor-pagador. Por outro lado, estudos realizados neste âmbito mostram que a "distância" constitui um fator crítico para o comprovar efetivas vantagens ambientais na reutilização (por comparação com opções "não reutilizáveis"). Acresce que a "reutilização" coloca sérias reservas em termos da salvaguarda dos requisitos de higiene e segurança alimentar.

Considera-se fundamental promover uma visão integrada daquilo que são as prioridades do Estado Português em matéria de reutilização de embalagens *versus* reciclagem de embalagens, e do impacto na cadeia de valor e modelos em funcionamento, avaliando os custos e benefícios das diferentes soluções.

Qualquer medida legislativa que seja adotada a este nível, sem a devida ponderação dos seus impactos na cadeia de valor das embalagens – desde logo nos potenciais impactes na indústria produtora de embalagens e na indústria recicladora, que se pretende dinamizar – será fortemente penalizadora do setor económico a nível nacional, colocando as empresas nacionais numa situação de forte desvantagem competitiva face a outros mercados.

Manifesta-se total discordância quanto às propostas de alteração apresentadas pelos grupos parlamentares do PSD e do BE em matéria de reutilização de embalagens, atendendo às condicionantes operacionais que se prendem com as necessidades de armazenamento de elevados volumes de embalagens vazias nos espaços da Distribuição e ao processo associado à gestão das respetivas taras.

Manifesta-se ainda total discordância quanto à introdução de metas de reutilização de embalagens e sugere-se harmonização com as regras no espaço europeu. De facto, a própria Diretiva UE aponta para a ponderação da viabilidade de estabelecer metas para a reutilização de embalagens, até finais de 2024.

Manifesta-se ainda **total discordância quanto à proposta de alteração do BE para o artigo 25º-B:**

"1.[NOVO] A partir de 1 de janeiro de 2023, os estabelecimentos que forneçam refeições

prontas a consumir em regime de pronto a comer e levar disponibilizam recipientes reutilizáveis, inseridos num sistema de depósito comum a esses estabelecimentos.”

A eventual criação de um sistema de depósito para a disponibilização de alternativas reutilizáveis aos clientes constitui uma ameaça à lógica de funcionamento e dos modelos de negócio do setor da distribuição, sem que seja conhecido racional e a fundamentação para a respetiva medida.

Acresce não ser viável o estabelecimento de qualquer medida que possa induzir a eventual necessidade de lavagem dos recipientes dos clientes, pelas razões a seguir expostas:

- A higienização requer a utilização de máquinas de lavar industriais que exigem infraestruturas adequadas, podendo não ser tecnicamente viável a sua instalação para uma larga maioria de estabelecimentos comerciais.
- Na maior parte dos estabelecimentos do retalho alimentar apenas existem terminais para regenerar refeições, não existindo locais para criar infraestrutura suficientemente adequada para a higienização dos recipientes e garantir o seu armazenamento.
- A devolução de embalagens não limpas pelos clientes interfere com os sistemas de segurança alimentar implementados (nomeadamente, fluxos de movimentação de produto e resíduos), podendo comprometer o serviço ao cliente para evitar contaminações cruzadas.
- A implementação desta medida – nos casos em que tal fosse possível – implicaria investimentos elevados, criando condições objetivas de distorção em termos de “*level playing field*”.
- Em termos ambientais, esta medida apresenta impactes ambientais mais adversos por comparação com a possibilidade de o cliente reutilizar o seu próprio recipiente, dado que os consumidores continuariam a utilizar a sua máquina de loiça doméstica. Com a instalação de máquinas de lavar loiça no retalho alimentar existiria um aumento global do número de máquinas de lavagem em utilização, do consumo de água, do consumo de eletricidade e de detergentes, bem como um maior desgaste dos recipientes dado que o mesmo recipiente seria utilizado por vários consumidores.
- A medida traria dificuldades acrescidas tendo em conta os recursos humanos necessários para dar cumprimento à operação.
- Estando em causa questões que interferem claramente com os requisitos relativos à segurança alimentar, esta medida coloca ainda sérias reservas quanto à interação entre o comerciante e o consumidor; nomeadamente, quanto à perceção do

consumidor da correta ou não correta higienização da embalagem, podendo antever-se problemas de recusa de uma embalagem que poderá estar em perfeitas condições de higienização ou, num pior cenário, do próprio produto depois colocado na embalagem caso o consumidor perceçione falta de higienização da embalagem. Não se tratando de questões factuais, mas de perceção, o problema ficará sempre do lado do comerciante, não dispondo este de qualquer suporte que lhe permita refutar a perceção do consumidor.

Taxa de Gestão de Resíduos

Manifesta-se discordância quanto à proposta do BE para que a TGR não seja repercutida na tarifa aos clientes domésticos, visto que tal medida contraria os princípios associados à criação da referida taxa, que assume também uma componente de sensibilização.

Pelas razões acima indicadas, considera a APED que as alterações propostas carecem de reflexão, fundamentação e ponderação quanto às implicações nos operadores económicos.

Para terminar, solicitamos o agendamento de audiência com o grupo de trabalho constituído no âmbito da Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território para abordar a posição sobre as iniciativas legislativas em análise.

6 maio 2021